SCHRIFTENREIHE
ANNALES UNIVERSITATIS SARAVIENSIS
RECHTS- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHE ABTEILUNG

KLAUS STEGEMANN

WETTBEWERB UND HARMONISIERUNG IM GEMEINSAMEN MARKT

CARL HEYMANNS VERLAG KG

1965

SCHRIFTENREIHE

ANNALES UNIVERSITATIS SARAVIENSIS

RECHTS- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHE ABTEILUNG

HEFT 21

UNIVERSITEITSBIBLIOTHEEK - LEIDEN -

CARL HEYMANNS VERLAG KG
Köln · Berlin · Bonn · München

WETTBEWERB UND HARMONISIERUNG IM GEMEINSAMEN MARKT

Inauguraldissertation zur Erlangung
des akademischen Grades des Doktors der
Wirtschaftswissenschaft durch die
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der
Universität des Saarlandes

Vorgelegt von

DIPLOM-VOLKSWIRT KLAUS STEGEMANN
SAARBRÜCKEN, IM SOMMERSEMESTER 1965

Dekan: Professor Dr. Günther Jahr
Erstberichterstatter: Professor Dr. Herbert Giersch
Zweitberichterstatter: Professor Dr. Knut Borchardt
Tag der Disputation: 30. Juli 1965

WETTBEWERB UND HARMONISIERUNG IM GEMEINSAMEN MARKT

von

DR. KLAUS STEGEMANN

1966

CARL HEYMANNS VERLAG KG

Köln · Berlin · Bonn · München

Verlagsarchiv 16522
Druck: Saarbrücker Druckerei und Verlag GmbH
Printed in Germany

Vorwort

Diese Arbeit entstand in den Jahren 1963/64 während meiner Tätigkeit im Institut für europäische Wirtschaftspolitik der Universität des Saarlandes. Die letzte Fassung wurde Ende Juni 1965 abgeschlossen, also unmittelbar vor der bisher ernstesten Krise der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Heute, nachdem der akute Konflikt durch die Luxemburger Vereinbarungen beigelegt worden ist, darf man wohl überzeugt sein, daß die beiden zentralen Voraussetzungen dieser Arbeit, die seinerzeit noch als mögliche Entwicklungen unter anderen zu gelten hatten, für einen wirklichkeitsnahen Beitrag zur Integrationstheorie geradezu unumgängliche Voraussetzungen geworden sind:

(1) Im Gemeinsamen Markt werden wesentliche Unterschiede der nationalen Wirtschaftspolitiken für längere Zeit – und nicht nur für eine Übergangszeit – bestehen bleiben.

(2) Der Bestand des Gemeinsamen Marktes in seinem Kern (als Zollunion mit freiem Faktorverkehr) läßt sich trotz solcher Unterschiede mit einem Minimum an Harmonisierung sichern.

Ich habe untersucht, wie das Verhalten der Unternehmen und der Regierungen – im Rahmen der gegebenen Vertragsregelungen – durch Unterschiede in verschiedenen Bereichen der nationalen Wirtschaftspolitiken beeinflußt wird. Das Schwergewicht liegt auf der Erörterung der Zusammenhänge zwischen der Harmonisierung (oder Nichtharmonisierung) der nationalen Politiken und dem Wettbewerbsverhalten der Unternehmen in internationalen oligopolistischen Gruppen.

Speziell für die Kartellpolitik, der etwa zwei Fünftel der Arbeit gewidmet sind, hat die Deutsche Bundesregierung unlängst die Wirklichkeitsnähe einer weiteren wichtigen Voraussetzung bestätigt: Sie hat in ihrer Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes für 1964 unzwei-

deutig der Auffassung zugestimmt, daß die kartellrechtlichen Vorschriften der einzelnen Mitgliedsländer neben den Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages weiterhin Gültigkeit haben und daß Wettbewerbsbeschränkungen, die sowohl den innerstaatlichen wie den zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr beeinflussen, um zulässig zu sein, sowohl die Anforderungen des EWG-Vertrages als auch die der betreffenden nationalen Kartellgesetze erfüllen müssen (Zwei-Schranken-Theorie).

Meinem sehr verehrten Lehrer, Herrn Professor Herbert Giersch, Saarbrücken, und Herrn Professor Knut Borchardt, Mannheim, danke ich für wertvolle Verbesserungsvorschläge. Großen Dank schulde ich auch meinen Kollegen im Institut, vor allem Olaf Sievert und Lutz Hoffmann, die durch ihre Bereitschaft zu zahlreichen Diskussionen und durch aufmerksame Kritik früherer Entwürfe viel zur Ordnung meiner Gedanken beigetragen haben. Der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes danke ich dafür, daß sie die Veröffentlichung der Arbeit finanziell unterstützt hat.

Cambridge, Massachusetts, im März 1966 K.S.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 5

Einführung:

I. *Ziel und Aufbau der Untersuchung*
1. Beitrag zur Integrationstheorie 11
2. Standort der Untersuchung 13
3. Aufbau der Untersuchung 19

II. *Zur Wettbewerbskonzeption*
1. Wirksamer Wettbewerb 20
2. Wettbewerb als Prozeß 21
3. Zur jüngsten Entwicklung der wettbewerbspolitischen Diskussion in der Bundesrepublik 26
4. Gruppenwettbewerb 28

1. Kapitel: Kartellverbote einzelner Mitgliedsländer und Kartelle ohne Verteidigungsstrategien

I. *Fragestellung und institutionelle Ausgangsposition im Bereich der Kartellpolitik*
1. Harmonisierungspostulate und These 30
2. Fragen zur Relevanz der nationalen Kartellpolitiken 33
3. Verteilung der kartellpolitischen Kompetenzen 34
4. Ökonomische Auswirkungen 37

II. *Kettenwettbewerb im Gemeinsamen Markt*
1. These 40
2. Kettenförmige Konkurrenzbeziehungen auf unvollkommenen Märkten 41
3. Kontrollfunktion des Frachtgrundlagensystems 43
4. Substitutionslücken zwischen nationalen Gruppen 46

2. Kapitel: Verteidigungsstrategien nationaler Kartelle und zwischenstaatlicher Gruppenwettbewerb

I. *Sicherung des Oligopolfriedens innerhalb einer Gruppe*
1. Programm des Kapitels 51

2. Gliederungsgesichtspunkte ... 52
3. Verhinderung primärer Wettbewerbsimpulse ... 53
4. Abwehr der Konkurrenz von außen ... 56
5. Eindämmung von Wettbewerbsprozessen ... 58
6. Zwischenresümee ... 59

II. *Nationale Gruppen als Oligopolisten*
1. These ... 61
2. Abwehrkartelle ... 63
3. Wettbewerb zwischen nationalen Gruppen ... 68
4. Diskriminierungsverbote im Gemeinsamen Markt ... 71

III. *Folgerungen für die Harmonisierung der Kartellpolitiken*
1. Die strengsten nationalen Vorschriften setzen sich faktisch durch ... 73
2. Nationale Kartellpolitik und gemeinschaftliche Kartellpolitik ergänzen einander wechselseitig ... 74
3. Wachstumskonkurrenz der Staaten im Bereich der Kartellpolitik ... 75
4. Konfliktfälle ... 76

3. Kapitel: Förderung des Wettbewerbs durch Unterschiede der nationalen Wirtschaftspolitiken

I. *Staatlich induzierter Gruppenwettbewerb*
1. Problem ... 77
2. These ... 81
3. Erläuterungen ... 82

II. *Wachstumskonkurrenz der Staaten*
1. Voraussetzungen ... 89
2. Fortbestehen relevanter Unterschiede der nationalen Wirtschaftspolitiken ... 90
3. Harmonisierungswiderstände ... 92
4. Motive der Zusammenarbeit ... 94
5. Minimum der Harmonisierung ... 94
6. Wachstumskonkurrenz der Staaten ... 99
7. Zusammenfassung ... 105

4. Kapitel: Ausführung der These für einzelne Bereiche der Strukturpolitik

I. *Gemeinsame Strukturpolitik*
1. Gemeinsame Politik als Voraussetzung für die Öffnung der Märkte ... 108
2. Handelspolitik ... 108
3. Agrarpolitik ... 110
4. Verkehrspolitik ... 112

II. *Konkurrierende Strukturpolitiken*
1. Regionalpolitik ... 114
2. Branchenstrukturpolitik ... 115
3. Orientierungsplanung ... 117
4. Direktinvestitionen durch Unternehmen aus Drittländern ... 121

5. Kapitel: Ausführung der These für die Konjunktur- und Währungspolitik

I. *Konsequenzen konjunktureller Phasenverschiebungen*
1. Annahmen ... 125
2. Phasenverschiebungen ... 127
3. Stimulierung des Wettbewerbs durch Phasenverschiebungen 131
4. Wechselnde Durchdringung der Märkte ... 131
5. Verteidigungsstrategien als Konsequenzen konjunktureller Phasenverschiebungen ... 134

II. *Ventilfunktion des Frachtgrundlagensystems in der Montanunion*
1. Stiglers Hypothese ... 135
2. Annahmen ... 137
3. Artikel 60 des Montanvertrages ... 138
4. Ausgleich konjunktureller Phasenverschiebungen ... 139
5. Permanente Durchdringung der Märkte ... 140
6. Ausgleich anderer regionaler Sonderentwicklungen ... 141
7. Ansatzpunkte für die Wettbewerbspolitik ... 141
8. Preispolitik der Stahlindustrie als Beispiel ... 143

III. *Konfrontation der These mit Stellungnahmen anderer Autoren*
1. Herrschende Integrationstheorie ... 146
2. Tibor Scitovsky ... 147
3. Wilhelm Röpke ... 149
4. EWG und EFTA ... 151

Literaturverzeichnis ... 153

Autorenregister ... 165

Sachregister ... 168

Einführung

I. Ziel und Aufbau der Untersuchung

1. Diese Untersuchung soll einen *Beitrag zur Weiterentwicklung der Integrationstheorie* liefern. Im Mittelpunkt steht die Anwendung einer dynamischen Wettbewerbskonzeption[1] auf aktuelle Probleme der Harmonisierung der nationalen Institutionen und Politiken im Gemeinsamen Markt. Ansätze zu einer dynamischen Ergänzung der traditionellen Theorie der wirtschaftlichen Integration findet man bereits bei verschiedenen Autoren, so insbesondere bei *Scitovsky* und *Balassa*[2]. Beide verwenden auch einen dynamischen Wettbewerbsbegriff, und beide haben zudem hervorgehoben, daß die ökonomischen Ziele der Integration Westeuropas vermutlich in erster Linie durch eine Intensivierung des Wettbewerbs der Unternehmen im Gemeinsamen Markt gefördert werden könnten; die Vorteile einer verbesserten internationalen Arbeitsteilung im klassischen Sinne seien dagegen speziell in Westeuropa relativ gering zu veranschlagen[3].

Eine größere Intensität des Wettbewerbs erwarten diese Autoren als Ergebnis der Beseitigung der staatlichen Handelshemmnisse im Gemeinsamen Markt. Sie sehen den verstärkten Wettbewerb somit als Folge der sogenannten »funktionellen« Integration der Märkte. Die Zusammenhänge zwischen der Intensität des Wettbewerbs und Art und Ausmaß der »insti-

[1] Zur Wettbewerbskonzeption vgl. Abschnitt II dieser Einführung.

[2] *Tibor Scitovsky*, Economic Theory and Western European Integration, London 1958 und *Bela Balassa*, The Theory of Economic Integration, London 1962. *Balassa* konstatiert (a.a.O., S. IX): »A perusal of recent writings on the customs union issue has shown that – following the time-honored tradition of international trade theory – these contributions concentrated on problems of resource allocation in a static framework and paid little attention to the dynamic effects of integration.«

[3] Vgl. besonders *Scitovsky*, a.a.O., S. 10 und 22–48. Wir werden in Abschnitt III des fünften Kapitels auf *Scitovskys These zurückkommen.*

tutionellen« Integration oder Harmonisierung[4] sind dagegen bisher nicht gründlich untersucht worden, zumindest nicht vor dem Hintergrund einer dynamischen Wettbewerbskonzeption. Die übliche Vorstellung ist, daß der Wettbewerb im Gemeinsamen Markt desto stärker gefördert werde, je weiter die institutionelle Integration in Richtung auf »binnenmarktähnliche Verhältnisse« fortschreitet. So heißt es beispielsweise im Bericht des sogenannten »*Neumark*- Ausschusses«:

»Was die in den ›terms of reference‹ erwähnte Förderung des Wettbewerbs betrifft, so dürften in dieser Beziehung in finanzpolitischer Hinsicht kaum positive Maßnahmen in Betracht kommen, vielmehr genügt es, alle wettbewerbshemmenden oder -verzerrenden Maßnahmen zu beseitigen. Das Ziel muß nach allem ... darin bestehen, steuer- und ausgabenpolitisch Bedingungen zu schaffen, wie sie in einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet bestehen würden,...«[5].

In der vorliegenden Untersuchung soll – im Unterschied zur herrschenden Auffassung – die Hypothese begründet werden, daß zwischen einer Harmonisierung der nationalen Wirtschaftspolitiken, die Verhältnisse eines Binnenmarktes anstrebt, und der Förderung des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt Konflikte bestehen, sofern es sich um den Wettbewerb unter Oligopolisten handelt.

Der *Neumark*-Ausschuß hat zwar nicht versäumt,

»auf die Tatsache hinzuweisen, daß gegenwärtig ›Wettbewerb‹ in Volkswirtschaften des Typs, der sich in den Mitgliedstaaten findet, nicht einfach mit ›atomistischer Konkurrenz‹ gleichgesetzt werden darf, sondern sich vielfach – ja in steigendem Maße – als Konkurrenz zwischen Unternehmungen oligopolistischen Charakters, die sich einer Politik der ›administered prices‹ bedienen, abspielt[6].«

Konsequenzen hat der Ausschuß aus dieser Tatsache jedoch nicht gezogen.

Die generelle Frage unserer Untersuchung ist: Welche Unterschiede der nationalen Institutionen und Politiken hemmen den Wettbewerb (als Prozeß) auf oligopolistischen Märkten, und welche können ihn stimulieren? Darüber hinaus soll gezeigt werden, unter welchen Bedingungen der Ge-

[4] Zu den Begriffen »funktionelle« und »institutionelle« Integration vgl. *Andreas Predöhl* und *Harald Jürgensen*, Artikel »Europäische Integration«, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 3 (1961), S. 371 f.

[5] Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Bericht des Steuer- und Finanzausschusses, Brüssel 1962 S. 7. Zu den Merkmalen eines Binnenmarktes vgl. ebenda S. 13.

[6] Bericht des Steuer- und Finanzausschusses, a.a.O., S. 14.

meinsame Markt in seinem Kern (als Zollunion mit freiem Faktorverkehr) funktionieren kann, falls die institutionelle Integration in absehbarer Zeit nur geringe Fortschritte macht. Die jüngsten Erfahrungen lassen vermuten, daß die Integrationstheorie gerade in dieser Richtung ergänzt werden muß, wenn sie für praktische Probleme relevant sein soll.

2. Der *Standort dieser Untersuchung* läßt sich näher bestimmen, wenn wir die Gründe betrachten, die gemeinhin für eine Harmonisierung (Koordinierung, Angleichung oder Vergemeinschaftung)[7] der unterschiedlichen nationalen Institutionen und Politiken angeführt werden:

a) Die institutionelle Integration ist zu einem Teil Voraussetzung für die Öffnung der Märkte.

b) Die institutionelle Integration soll »Verfälschungen« und »Störungen« des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt verhindern.

c) Die institutionelle Integration »ist vom Vertrag von Rom gewollt als ein Mittel zur Herstellung der politischen Einheit Europas«[8].

ad (a): Die Desintegration wurde insbesondere im Gefolge der Weltwirtschaftskrise und der beiden Weltkriege vor allem durch die autonome Wirtschaftspolitik der Nationalstaaten bewirkt; die Reintegration der Märkte setzt eine Harmonisierung oder eine Einschränkung der nationalen Politiken voraus. Diese Vorstellung stand zu Beginn der Reintegrationsbemühungen mit Recht im Vordergrund[9]. Je stärker die Staaten in einem bestimmten Sektor intervenieren wollen, desto mehr hängt ceteris paribus die Beseitigung der Beschränkungen des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs von Harmonisierungsschritten ab. Für einen Bereich wie die Landwirtschaft wurde deshalb im EWG-Vertrag bereits von vornherein ein relativ konkreter Rahmen einer gemeinsamen Politik festgelegt. Andererseits wurde aber schon zur Zeit der Vertragsverhandlungen geklärt, daß eine weitgehende Harmonisierung der Lohn- und Sozialpolitik, die besonders von französischer Seite angestrebt wurde, nicht Voraussetzung

[7] Wir verwenden diese Termini weitgehend so, wie es in der Integrationsdebatte üblich ist, bzw. wie es der Wortlaut des EWG-Vertrages vorschreibt (vgl. z.B. Art. 3), ohne daß von unterschiedlichen Benennungen auf *konkrete* Unterschiede des Grades der institutionellen Integration geschlossen werden könnte.

[8] Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel, den 24. Oktober 1962, Ziffer 3, S. 8.

[9] Vgl. dazu *Predöhl* und *Jürgensen*, a.a.O., S. 373 ff.

für eine funktionelle Integration der Märkte ist, und daß sie auch nicht sinnvoll wäre[10].

Soweit die Harmonisierung Vorbedingung für die Öffnung der Märkte ist, ist sie zugleich eine notwendige Bedingung für die Förderung des Wettbewerbs im Zuge der Integration. Wir werden versuchen, für einzelne Bereiche der Wirtschaftspolitik dieses »Minimum an Harmonisierung« zu konkretisieren, das notwendig ist, damit der Gemeinsame Markt als Zollunion zustande kommt und Bestand hat. Ansonsten wird unterstellt, daß im Gemeinsamen Markt relevante Unterschiede der nationalen Wirtschaftspolitiken möglich sind, ohne daß die Staaten deshalb auf Beschränkungen des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs zurückgreifen. Mit anderen Worten: Es wird im Gegensatz zu wiederholten Äußerungen der EWG-Kommission vorausgesetzt, daß der Gemeinsame Markt in seinem Kern auch lebensfähig ist, wenn »die fortschreitende Fusion der nationalen Wirtschaftspolitiken in eine gemeinsame kurzfristige und langfristige Politik« nicht möglich sein sollte[11].

Auch nach Beseitigung der Handelsbeschränkungen im engeren Sinne (Zölle und Kontingente) kann der internationale Handel im Gemeinsamen Markt durch einzelstaatliche Institutionen und Maßnahmen behindert werden (Abgaben zollgleicher Wirkung, Unterschiede in den technischen Vorschriften und Normen einzelner Länder, administrativer Protektionismus). In solchen Fällen dient eine Harmonisierung ebenfalls der Förderung des internationalen Wettbewerbs. Typisches Beispiel sind Steuergrenzen und steuerliche Ausgleichsmaßnahmen im grenzüberschreitenden Handel. Solange im Gemeinsamen Markt solche Grenzen bestehen, ist der internationale Handel gegenüber dem Handel im Inland mit besonderen Kosten und Risiken belastet; es besteht die Gefahr eines mehr oder minder gut kaschierten Protektionismus durch administrative Behinderung oder durch Manipulierung der steuerlichen Ausgleichsmaßnahmen[12].

[10] Zur Klärung dieser Frage hat vor allem der sogenannte »*Ohlin*-Bericht« beigetragen (Internationales Arbeitsamt, Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, Genf 1956); zur Interpretation der Sozialvorschriften des EWG-Vertrages (Art. 117 ff.) vgl. *Rudolf Sprung*, in: *Wohlfarth, Everling, Glaesner, Sprung*, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag, Berlin und Frankfurt 1960, S. 362 ff.

[11] Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, a.a.O., Ziffer 2–4, besonders S. 7 f.

[12] Vgl. dazu *Olaf Sievert*, Außenwirtschaftliche Probleme steuerlicher Ausgleichsmaßnahmen für den internationalen Handel, Köln, Berlin, Bonn, München 1964, speziell S. 132 ff.

Staatliche oder private Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und Behinderungen der internationalen Mobilität der Produktionsfaktoren können ebenfalls Folge unzureichender Harmonisierung der nationalen Institutionen und Politiken sein. Auch unter diesem Aspekt werden Harmonisierungsmaßnahmen den Wettbewerb im Gemeinsamen Markt in aller Regel fördern.

ad (b): Konflikte zwischen einer Angleichung der nationalen Institutionen und Politiken und der Förderung oder Erhaltung des Wettbewerbs auf oligopolistischen Märkten können hingegen bei der Harmonisierung jener zahlreichen politisch bedingten Unterschiede entstehen, die den zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr an sich nicht hemmen und die die Partnerländer untereinander ohne Handelsbeschränkungen tolerieren. Auch die Beseitigung solcher Unterschiede wird häufig gefordert; die Begründung der Harmonisierungspostulate enthält fast immer die Vokabeln »Wettbewerbsverfälschungen« oder »Verzerrungen«.

»Darunter versteht man meist sehr vielfältige Unterschiede in den Bedingungen, unter denen die Wirtschaftssubjekte am marktwirtschaftlichen Wirtschaftsverkehr teilnehmen, und häufig alles, was – mehr oder weniger interessenbezogen oder ideal gedacht – im Hinblick auf eine als optimal vorgestellte Ordnung Störfaktor ist[13].«

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur dienen üblicherweise die Optimalbedingungen der Wohlfahrtsökonomik als Referenzsystem für die Ermittlung von »Verzerrungen«. Dieser Ansatz, der (vermutlich durch den Einfluß von *J. E. Meade*) die gesamte Integrationstheorie durchzieht, ist so häufig auf Fragen der Harmonisierung (insbesondere von Steuern und Subventionen) angewandt worden, daß heute auch Juristen und »Praktiker« meinen, sie wüßten, welche »Wettbewerbsverfälschungen« nach den Harmonisierungsregeln des EWG-Vertrages beseitigt werden sollten, damit sich aufgrund der »natürlichen« Kostenverhältnisse ein wohlfahrtsökonomisches Optimum automatisch einstellt.

Wir werden mögliche Verzerrungen der Marktdaten nur am Rande erörtern. Die gröberen Unterschiede, etwa bei spezifischen Steuern und Subventionen (besonders Exportsubventionen), fallen vermutlich sowieso in den Bereich der minimalen Harmonisierung, die notwendig ist, damit die Staaten alle zwischenstaatlichen Handelshemmnisse aufheben. Für das vielfältige Gemisch unterschiedlicher Institutionen und Maßnahmen, die die Staaten sich gegenseitig zugestehen, ohne auf Handelsbeschränkungen

[13] *Sievert*, a.a.O., S. 10.

zurückzugreifen, lassen sich Vorteile konkreter Harmonisierungsschritte (als »second-best«-Lösungen) mit dem wohlfahrtstheoretischen Instrumentarium (selbst bei allseitiger Anerkennung der implizierten Normen) sehr schwer plausibel machen. Auch nach perfekter Angleichung aller staatlichen Institutionen und Politiken wären die Marktdaten im Sinne des statischen Modells ja nicht frei von Verzerrungen.

Im Mittelpunkt unserer Untersuchung steht – wie gesagt – ein dynamisches Problem: die Förderung des Wettbewerbs als Prozeß. Wir fragen nicht nach den Bedingungen einer optimalen Allokation in statischer Sicht, sondern nach den Bedingungen dafür, daß auf oligopolistischen Märkten Triebkräfte wirksam werden, die zwar nicht in jedem Moment ein Optimum verwirklichen, die aber tendenziell im Zeitverlauf auf eine Verbesserung der Allokation hinwirken (Lenkungsfunktion und Auslesefunktion des Wettbewerbs). Eben diese Triebkräfte des Wettbewerbs sollen zugleich mit der Tendenz zur Verbesserung der Allokation der Ressourcen zwei weitere ökonomische Ziele fördern: den wirtschaftlichen und technischen Fortschritt (Rationalisierung, Qualitätsverbesserung, Entwicklung neuer Produkte; Anspornfunktion) und die Stabilität des Geldwerts (Flexibilität der Preise nach unten, Dämpfung der Kosteninflation; konjunkturpolitische Funktion)[14].

Vor dem Hintergrund einer dynamischen Wettbewerbskonzeption, die das Verhalten der Unternehmer erklärt, sind auch die Motive mancher Harmonisierungspostulate deutlicher zu erkennen. Wenn die Vertreter einzelner Wirtschaftszweige harmonisierende Maßnahmen zur Beseitigung von »Wettbewerbsverfälschungen« fordern, tun sie es trotz mehr oder minder ausführlicher wohlfahrtsökonomischer Begründung vermutlich nicht, weil nach ihrer Auffassung ein Pareto-Optimum angestrebt werden sollte. Die einzelnen Gruppen haben das durchaus verständliche Interesse, ihre Wettbewerbsbedingungen gegenüber konkurrierenden Gruppen der Partnerländer zu verbessern oder zumindest keine Verschlechterung zuzulassen. Sie fordern »Startgerechtigkeit«, einen »fairen Wettbewerb« und lehnen »leistungsfremde« Vorteile ab – soweit sie anderen zugute kommen.

Darüber hinaus fordern aber gerade auch Vereinigungen der Wirtschaft eine generelle Harmonisierung, die nicht an einzelne Begünstigungen oder

[14] Zu den Funktionen, die der Wettbewerb erfüllen soll, vgl. *Herbert Giersch*, Aufgaben der Strukturpolitik, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 9. Jahr (1964), speziell S. 67–70, sowie *John Maurice Clark*, Competition as a Dynamic Process, Washington, D. C. 1961, Kap. 3: »What Do We Want Competition To Do For Us?«

Benachteiligungen anknüpft. Unterschiede der Daten, die seit langem bestehen, sind offenbar nicht die wichtigste Begründung für Harmonisierungsforderungen. Die Wirtschaft hat sich an »künstliche« Standortfaktoren angepaßt wie an »natürliche« (die beiden Attribute sind sinnvoll ohnehin nicht scharf zu definieren). Als besonders unbillig werden vielmehr jene Unterschiede der nationalen Institutionen und Politiken empfunden, die zu akuten Störungen einer überkommenen Ordnung oder eines mühsam balancierten Marktgleichgewichts führen. Dazu nur einige Beispiele, die später ausgeführt und vermehrt werden sollen:

— Die Auslandskonkurrenz expandiert, weil die wettbewerbspolitischen Instanzen bestimmter Partnerländer ein Investitionskartell nicht dulden oder ein »Selbstbeschränkungsabkommen« nicht fördern;

— die Preisbindung auf dem inländischen Markt wird nach Beseitigung der Handelsschranken durch Re-importe gestört, weil die Preisbindung in Partnerländern aufgrund der dortigen Rechtsvorschriften nicht durchgesetzt werden kann;

— der lange Zeit gesicherte Vorsprung einer nationalen Gruppe wird bedroht, weil die Konkurrenten in Partnerländern durch staatliche Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur (z.B. Bildung, Forschung, billigere Transportmöglichkeiten) begünstigt werden;

— die traditionellen Marktanteile oder Marktgrenzen können nicht eingehalten werden, weil das Preis- und Kostenniveau (bei festen Wechselkursen) in einigen Ländern temporär stärker steigt als in anderen.

Oligopolisten neigen aus bekannten Gründen zu friedlichem Marktverhalten. Das Auftreten exogen bedingter Störungen kann Voraussetzung dafür sein, daß auf oligopolistischen Märkten stets von neuem wirksame Wettbewerbsprozesse entstehen; besonders stimulierend wirken jene Störungen, die einzelne Oligopolisten oder nationale Gruppen im Gemeinsamen Markt unterschiedlich oder/und zu unterschiedlichen Zeitpunkten treffen.

Die Gruppen haben diese Wirkung unterschiedlicher Politiken, die einmal diese, einmal jene Gruppe begünstigen, vermutlich schon erkannt. Das wäre eine Erklärung dafür, daß auch Gesamtverbände, die heterogene Interessen vertreten, und selbst begünstigte Gruppen ständig für eine möglichst weitgehende Harmonisierung plädieren[15]. Die friedliche Ord-

[15] Vgl. z.B. *Herbert Zigan*, Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsverfassung in der EWG aus der Sicht der Unternehmer, in: Möglichkeiten und Wege zu einer europäischen Wirtschaftsverfassung, (Internationale Tagung der Sozialakademie Dortmund), Berlin 1964, S. 161–176; und Bun-

nung der Märkte verlangt möglicherweise binnenmarktähnliche Verhältnisse, zumal dann, wenn die Gruppen kartellorganisatorische Mittel nicht nach Belieben anwenden dürfen. Dies wird im Verlauf der Untersuchung für verschiedene Bereiche der nationalen Politiken deutlich werden.

ad c): Soweit ein intensiver Wettbewerb im Gemeinsamen Markt als Mittel zur Verwirklichung der ökonomischen Ziele der Integration geeignet ist und soweit Unterschiede der nationalen Institutionen und Politiken notwendig sind, damit die Triebkräfte des Wettbewerbs auf oligopolistischen Märkten erhalten bleiben oder gefördert werden, ergeben sich Konflikte mit dem Ziel der politischen Einigung, das auf dem Wege über eine möglichst weitgehende institutionelle Integration erreicht werden soll. Ein anderer Konflikt zwischen einer Förderung des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt und den weitergesteckten politischen Zielen der Integration wurde schon vor Jahren ausgesprochen:

»Es wäre widersinnig ... im Namen eines liberalen Dogmas Kartelle und Konzerne zu verbieten, die im Endergebnis die wirtschaftliche Solidarität der sechs Volkswirtschaften untermauern (Ob man es zugeben will oder nicht: es wird die Industrie sein, die Europa baut)[16].«

Auch wenn die Kartellierung im Gemeinsamen Markt nicht eines »liberalen Dogmas« wegen erschwert wird, schließen sich europäische Solidarität und Wettbewerb in vielen Fällen gegenseitig aus.

Zielkonflikte können im Rahmen dieser Untersuchung nicht jeweils abgewogen werden. Wir betrachten partiell die Zusammenhänge zwischen praktisch möglichen Unterschieden der nationalen Politiken und der Förderung oder Erhaltung des Wettbewerbs auf oligopolistischen Märkten. Solche Unterschiede werden hier nicht postuliert, noch wird behauptet, daß sie in allen Fällen des Wettbewerbs wegen notwendig seien. Es geht allein darum, Zusammenhänge bewußt zu machen, die im Verlauf der Harmonisierungsprozesse unter anderem auch berücksichtigt werden sollten. Die allgemeinen Tendenzen der institutionellen Integration und das Tempo werden möglicherweise viel stärker von anderen (z.B. außen- und militär-

desverband der Deutschen Industrie (BDI), Die deutsche Industrie im Gemeinsamen Markt, Köln 1964, besonders S. 67–88. Obwohl die deutsche Industrie während der letzten Jahre aufgrund der relativ stark expandierenden Nachfrage in einigen Partnerländern einen Exportboom erlebte, betont der BDI »die Notwendigkeit einer immer engeren Koordinierung der Konjunktur-, Finanz- und Währungspolitik in der EWG« (S. 85). »Die Beseitigung der vor allem vom monetären Bereich ausgehenden Verzerrungen ist zur Zeit die wichtigste Aufgabe der EWG« (S. 6).

[16] Europäische Konferenz »Technischer Fortschritt und Gemeinsamer Markt«. Arbeitsgruppe »Wettbewerb«, Berichterstatter *F. Vito*, Dokument V/4654/60 D, Brüssel, Dezember 1960, S. 21.

politischen) Kräften bestimmt, doch einzelne Schritte könnten selbst dann unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten – so oder so – gestaltet werden.

3. Der *Aufbau der Untersuchung:* In den ersten beiden Kapiteln wird unsere generelle Hypothese für den Bereich der Kartellpolitik konkretisiert. Ziel der Untersuchung ist dabei, Ansatzpunkte für eine unmittelbare Förderung des Wettbewerbs zu finden. Wir betrachten unter diesem Aspekt nicht nur Kartelle (Absprachen) im engeren Sinne, sondern vielfältige private und staatliche Institutionen, die geeignet sind, auf oligopolistischen Märkten Wettbewerbsprozesse zu verhindern oder zu hemmen. Es wird sich zeigen, daß die Beständigkeit einzelner nationaler Kartelle im Gemeinsamen Markt praktisch davon abhängt, ob die wettbewerbspolitischen Instanzen organisierte Verteidigungsstrategien nationaler Gruppen zulassen oder nicht. Die Analyse gestattet auch einigeFolgerungen für die Frage, ob und unter welchen Bedingungen das Bundeskartellamt sogenannte »Abwehrkartelle« der deutschen Industrie genehmigen sollte.

In den drei späteren Kapiteln wird untersucht, inwieweit Unterschiede in den übrigen Bereichen der nationalen Wirtschaftspolitiken mittelbar die Wirksamkeit der wettbewerbspolitischen Instrumente ergänzen können. Das dritte Kapitel enthält den Grundgedanken : Dort wo kartellpolitische Maßnahmen nicht »greifen«, nämlich bei »spontaner Koordination« des Verhaltens im Oligopol, können Unterschiede der nationalen Politiken Wettbewerbsprozesse induzieren; sofern oligopolistische Gruppen sich organisatorisch gegen Störungen des Oligopolfriedens sichern, findet die Kartellpolitik wiederum Ansatzpunkte. Impulse, die den Wettbewerb der Unternehmen stimulieren, werden zugleich als (Neben-)Wirkung einer internationalen »Wachstumskonkurrenz« der Staaten erklärt.

Im vierten Kapitel wird das Räsonnement auf Unterschiede der Strukturpolitiken und im fünften auf konjunkturelle Phasenverschiebungen (bei festen Wechselkursen) angewandt. Im Zusammenhang mit Störungen des Oligopolfriedens als Folge konjunktureller Phasenverschiebungen wird auch eine bisher wenig beachtete Funktion des Frachtgrundlagensystems in der Montanunion herausgearbeitet.

Den institutionellen Hintergrund unserer Analyse bilden vorzugsweise die Gegebenheiten im Europa der Sechs (EWG und EGKS). Die Überlegungen gelten jedoch mutatis mutandis für jede Freihandelsgemeinschaft mit dezentralisierter, heterogener Wirtschaftspolitik und – a fortiori – für eine Welt des Freihandels.

II. Zur Wettbewerbskonzeption

1. »Wettbewerb« sei definiert als »das selbständige Streben sich gegenseitig im Wirtschaftserfolg beeinflussender Anbieter oder Nachfrager (Mitbewerber) nach Geschäftsverbindung mit Dritten (Kunden bzw. Lieferanten) durch Inaussichtstellen möglichst günstiger Geschäftsbedingungen[17].« Das ist der Typus des wirtschaftlichen Wettbewerbs, den die Vertreter der *Konzeption eines wirksamen Wettbewerbs* (»workable« oder »effective competition«) vor Augen haben[18]. Nach dieser Definition gehört zum Wettbewerb, daß die einzelnen Anbieter mittels vielfältiger Aktionsparameter Marktstrategie betreiben können und dies auch tun, um auf Kosten ihrer Konkurrenten Kunden zu gewinnen, bzw. um zu verhindern, daß ihnen Kunden durch Konkurrenten entzogen werden[19]. Nicht die rigorosen Bedingungen des Modells der vollkommenen Konkurrenz, die alle Anbieter zwingen, sich als vom Markt entmachtete Mengenanpasser zu verhalten, sondern die wirklichkeitsnäheren Verhältnisse und Verhaltensweisen der monopolistischen Konkurrenz liegen also unserem Wettbewerbsbegriff zugrunde. Dieser überdeckt im übrigen sowohl die monopolistische Konkurrenz unter vielen (Polypol auf unvollkommenem Markt) als auch die monopolistische Konkurrenz unter wenigen (Oligopol auf unvollkommenem Markt).

Uns interessieren vor allem die Verhaltensweisen von Oligopolisten; denn wir halten es für realistisch, zu unterstellen, daß die Fälle, in denen die Anbieter sich in ihren Planungen und Handlungen gegenseitig beeinflussen und sich dabei dieser Beeinflussung bewußt sind, die Regel bilden. Auch unter vielen Anbietern werden die Wirkungen der Wettbewerbshandlungen eines einzelnen gewöhnlich nicht soweit verteilt, daß diese Wirkungen für alle übrigen praktisch kaum spürbar sind. Vielmehr kann man davon

[17] *Knut Borchardt* und *Wolfgang Fikentscher:* Wettbewerb, Wettbewerbsbeschränkung, Marktbeherrschung, Stuttgart 1957, S. 15; in der zweiten Klammer des Zitats wurde »bzw. Lieferanten« hinzugefügt. Im folgenden beschränken wir uns jedoch auf den Wettbewerb der Anbieter.

[18] Vgl. etwa die Definition von *John Maurice Clark*, a.a.O., S. 13 ff. Zu *Clarks* Konzeption und zum folgenden vgl. auch meinen Bericht »Workable Competition nach zwanzig Jahren«, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 9. Jahr (1964), S. 237–255.

[19] *Hans Brems* definiert: »Sellers are said to be competitors if and when they take active steps to expand their share of the market or defend themselves against other sellers' attempts to expand their shares.« Dies ist eine Definition »which tells us something about the actual behavior of the sellers ... a definition from the practical businessman's point of view«. (Cartels and Competition, Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 66 (1951 I), S. 54.) Ähnlich: *Friedrich A. Lutz*, Bemerkungen zum Monopolproblem, ORDO, Bd. 8 (1956), besonders S. 30 ff.

ausgehen, daß bei monopolistischer Konkurrenz die nächsten Substitute, z.B. Produkte der Nachbarbetriebe, stärker getroffen werden als ferner liegende oder daß ein Kunde jeweils nur von einigen wenigen Anbietern direkt umworben wird[20]. Die stärker betroffenen Produzenten sind dann die eigentlichen Rivalen; sie werden am ehesten Anlaß haben, auf Angriffe zu reagieren oder durch eigene aggressive Handlungen ihren Konkurrenten zuvorzukommen. Auf diese Weise entstehen oligopolistische Wettbewerbsprozesse auf unvollkommenen Märkten mit vielen Anbietern. Da die Aktionen und Reaktionen einzelner Anbieter jeweils andere Kreise von Rivalen treffen, können lokale Wettbewerbsimpulse Prozesse auslösen, die sich auch von Ort zu Ort oder Produkt zu Produkt ausbreiten (Kettenwettbewerb).

Es ist zu vermuten, daß bei bewußter Rivalität (im Gegensatz zum anonymen Konkurrenzdruck des Marktes) der »Peitschencharakter« des Wettbewerbs besonders wirksam ist[21]. Je enger jedoch die oligopolistische Interdependenz, desto stärker ist ceteris paribus vermutlich auch die Neigung der Unternehmen, den offenen Wettbewerb zu meiden und/oder durch Absprachen zu beschränken[22]. Wir werden auf die einzelnen Mittel zur Beschränkung des Wettbewerbs auf oligopolistischen Märkten im zweiten Kapitel zurückkommen.

2. Referenzsystem unserer Untersuchung ist, wie gesagt, der *Wettbewerb als Prozeß*; dieser Prozeß sei im Anschluß an *John Maurice Clark* kurz skizziert[23]:

Auf oligopolistischen Märkten kommt es in erster Linie darauf an, daß wenigstens einzelne dynamische Unternehmer stets wieder durch primäre Impulse die Tendenz zum friedlichen Verhalten stören, weil sie sich in ihrer besonderen Situation (z.B. als Neulinge auf dem betreffenden Markt) oder aufgrund besonderer Leistungsfähigkeit (etwa infolge einer Neuerung) einen Vorteil von aggressiven Wettbewerbshandlungen versprechen

[20] So *Chamberlin* schon 1933; vgl. *Edward H. Chamberlin*, The Theory of Monopolistic Competition, 7. Auflage, Cambridge, Mass. 1958, S. 102 f.

[21] Vgl. *Lutz*, a.a.O., S. 31 f.

[22] *Borchardt* und *Fikentscher* meinen sogar, daß es unter den Bedingungen der vollkommenen Konkurrenz kaum zu Kartellbildungen kommen werde. Denn: »Kartelle werden abgeschlossen, wenn sich Erzeuger durch Konkurrentenverhalten bedroht fühlen. Daß Konkurrenten eine solche Bedrohung darstellen können, ist nur denkbar, wenn sie die Möglichkeit zur Marktstrategie haben, also durch den Bedrohungsakt selbst, nämlich wenn er von ihnen ausgeht, einen Vorteil erlangen.« (a.a.O., S. 24).

[23] Vgl. auch die Zusammenfassung bei *Clark*, a.a.O., S. 471 ff.

oder weil sie befürchten, ihre Rivalen könnten ihnen mit aggresiven Aktionen zuvorkommen. Der Prozeß läuft dann weiter über die Reaktionen der Rivalen: Die »Nachahmer« sorgen dafür, daß Vorteile einzelner Gemeingut werden; die »Konterer« sichern ihre Stellung und schwächen die Stellung der Angreifer durch aggressive Handlungen anderer Art; beide geben damit gleichzeitig neue Impulse für weitere Reaktionen ihrer Rivalen.

Die »Reaktions-Etappe« im Prozeß ist einerseits unentbehrlich für die Verstärkung und Ausbreitung des Wettbewerbs, andererseits aber dürfen die Reaktionen nicht so rasch und so kräftig oder gezielt einsetzen, daß die Aktionen der Angreifer zu schnell neutralisiert werden. Denn nur wenn sie die Chance haben, zumindest temporär Pioniergewinne zu erzielen, oder wenn sie befürchten, andere könnten dies auf ihre Kosten versuchen, werden Unternehmen in Oligopolsituationen aggressiv operieren.

Im übrigen betont *Clark*, daß Unvollkommenheiten der Märkte und die mangelhafte Markttransparenz in der Praxis zahlreiche aggressive Handlungen erlauben, die nicht, nicht vollständig oder doch nicht ohne einen »lag« neutralisiert werden, und daß die Ungewißheit über die Reaktionen der Nachfrager und der Rivalen ebenfalls wettbewerbsstimulierende Aktionen auslösen kann, die bei vollkommener Voraussicht unterlassen werden würden. Daß aber eines Tages auch versteckte Aktionen als Herausforderung wirksam werden, daß es auf die Dauer gelingt, Qualitätsmonopole zu brechen, daß differenzierte Preiszugeständnisse zur allgemeinen Preisreduktion führen und daß der Wettbewerb von einer Dimension (z.B. der Produktgestaltung) auf eine andere (Preispolitik, Reklame) überspringt – das alles gehört zum Bild der Wettbewerbsprozesse, wie sie in der Realität wirksam werden.

Anhand dieses Referenzsystems soll gezeigt werden, auf welche Weise Oligopolisten den Wettbewerb als Prozeß unterbinden oder eindämmen können. Vor dem Hintergrund einer dynamischen Wettbewerbskonzeption wird auch deutlich werden, wie Unterschiede der nationalen Wirtschaftspolitiken im Gemeinsamen Markt unter bestimmten Bedingungen zur Belebung des Wettbewerbs beitragen.

Die komparativ-statische Betrachtungsweise ist zwar in sich weit besser ausgebaut, als die hier angedeutete dynamische Konzeption; doch zur Analyse wettbewerbspolitischer Probleme kann die statische Theorie nur

einen relativ bescheidenen Beitrag leisten[24]. Da die herkömmliche Preistheorie vor allem darauf abzielt, stabile Gleichgewichtszustände möglichst präzise zu definieren, muß sie sich auf wenige Variable beschränken, deshalb die unrealistischen Voraussetzungen, deshalb auch der stationäre Charakter dieser Modelle. Gerade im Falle der Oligopole hat nun aber die Gleichgewichtsanalyse auch innerhalb der selbstgewählten Grenzen nicht die gesuchte Determiniertheit finden können. Und besonders beim Oligopolproblem haben die Vereinfachungen, die zum Zweck der Gleichgewichtsanalyse gemacht werden, einer Erklärung der Wirklichkeit und einer Anwendung der Theorie als Orientierungshilfe einer rationalen Wettbewerbspolitik lange im Wege gestanden[25].

Unvollkommenheiten der Märkte, mangelhafte Markttransparenz, Ungewißheit und zeitliche Verzögerung der Anpassung – also gerade die Faktoren, die nach *Clark* bewirken, daß es auch unter Oligopolisten Wettbewerb gibt – sind Abweichungen von den Bedingungen der vollkommenen Konkurrenz und werden unter der Rubrik »monopolistische Elemente« betrachtet. Vor dem Hintergrund des Modells wäre es durchaus konsequent, oligopolistische Märkte »künstlich« und partiell vollkommenen Märkten anzunähern(z.B. durch Standardisierung, Verkauf über Warenbörsen, Frachtgrundlagensysteme, Preismeldestellen, Diskriminierungsverbote, Verweigerung von Patentschutz etc.). Für das Oligopolproblem gibt es vom Modell der vollkommenen Konkurrenz her gesehen nur eine »Lösung«: Vergrößerung der Zahl der Anbieter. Daß aber, sofern nun einmal Oligopolsituationen bestehen, nicht trotz, sondern wegen der Unvollkommenheiten der Märkte auch unter Oligopolisten wirksamer Wettbewerb bestehen kann, diese Erfahrung ist vom Modell der vollkommenen Konkurrenz her nicht zu fassen.

[24] *Hans Möller*, einer der ersten Repräsentanten der »modernen Preistheorie« in Deutschland, konzediert freimütig die relativ geringe Brauchbarkeit der Theorie für wettbewerbspolitische Probleme: »Die Weiterentwicklung der Theorie vollzog sich ... nur zu einem kleinen Teil in engerer Wechselbeziehung mit der juristischen und wirtschaftspolitischen Diskussion über den Wettbewerb. Zunächst zeigte und zeigt sich immer wieder, daß gewisse Aspekte der modernen Preistheorie für ihre Anwendung auf die wirtschaftspolitische Praxis eher hinderlich sind. Diese Aspekte hängen wiederum mit der Überbetonung der Marktformen zusammen.« *Hans Möller* in der Einführung über »Die Entwicklung der modernen Preistheorie« zum Neudruck seines Buches »Kalkulation, Absatzpolitik und Preisbildung«, Tübingen 1962, S. XLVI.

[25] Vgl. auch *K. W. Rothschild*, Price Theory and Oligopoly, Economic Journal, Bd. 57 (1947), S. 299–320. Eine deutsche Übersetzung dieses Artikels findet sich in dem Sammelband »Preistheorie«, Hrsg. *A. E. Ott*, Köln und Berlin 1965, S. 354–375.

Wenn wir den oligopolistischen Wettbewerb theoretisch untersuchen, empirisch erforschen und politisch in den Griff bekommen wollen, müssen wir die wesentlichen Vereinfachungen des Modells der vollkommenen Konkurrenz und seiner Varianten aufgeben. Das heißt vor allem: Unvollkommenheiten der Märkte, die Aktionsparameter sein können, dürfen nicht als Daten »ausgeklammert« werden. Da die herrschende Theorie z.B. bei Qualitätsunterschieden das monopolistische Element betont (allein schon durch die Darstellung im Preis-Mengen-Diagramm), lag es nahe, sich unter dem Etikett »Produktdifferenzierung« ein Verhalten der Unternehmen vorzustellen, das allein zur Beschränkung des Wettbewerbs dient. Die zusätzliche Dimension des Wettbewerbs, die durch Änderungen der Qualität entsteht, wird erst deutlich, wenn man den Wettbewerb als Folge von Aktionen und Reaktionen betrachtet[26]. Und damit wird die zweite wesentliche Vereinfachung der herrschenden Theorie aufgegeben, die zeitlose Anpassung.

Um es noch einmal deutlich zu sagen: Diese Annahme ist nicht schon deshalb unzweckmäßig, weil es in der Realität so etwas nicht gibt, sondern der springende Punkt ist, daß Verzögerungen Voraussetzung dafür sind, daß wirksame Wettbewerbsprozesse in Gang gesetzt werden. Der weitere Verlauf eines Wettbewerbsprozesses hängt dann davon ab, wie rasch und mittels welcher Aktionsparameter die Rivalen reagieren. Im Rahmen einer komparativ-statischen Betrachtung kann die Bedeutung solcher Verzögerungen nicht untersucht werden[27]. Eine Vorzugsstellung, die nicht sofort »vom Markt egalisiert« wird, erscheint in einer Momentaufnahme allein als monopolistisches Element, auch wenn der betreffende Unternehmer sie im Wettlauf mit seinen Rivalen nur temporär erworben hat.

Die Konkurrenz selber wird immer wieder Monopolsituationen entstehen lassen, »die wie Seifenblasen an der Oberfläche des Wassers aufsteigen, sich eine Zeitlang halten und dann – unter dem Druck der nachfolgenden Konkurrenz – wieder zerplatzen[28].« Gerade diese temporären Monopolstellungen und die damit verbundenen lockenden »Pioniergewinne« machen es, wie gesagt, lohnend und möglich, neue Produkte oder neue Verfahren einzuführen. Bei dynamischer Betrachtung wird deutlich, daß monopolistische Elemente Etappen eines schöpferischen Wettbewerbs-

[26] Vgl. dazu *Lawrence Abbott*, Quality and Competition, New York 1955 (deutsch: Qualität und Wettbewerb, München 1958).

[27] Vgl. auch *Clark*, a.a.O., S. 472.

[28] *Lutz*, a.a.O., S. 32.

prozesses sein können, daß gewissermaßen »Moderatoren« notwendig sind, damit die Unternehmer aggressiv operieren und nicht durch Furcht vor zu raschen Reaktionen ihrer Rivalen entmutigt werden.

F. A. von Hayek hat schon 1946 in einem Vortrag[29] darauf hingewiesen, daß die vollkommene Konkurrenz des Modells eigentlich gar nicht Wettbewerb genannt werden dürfte, da

»diese Theorie durchwegs jenen Zustand als bereits bestehend annimmt, den, nach der richtigeren Ansicht der älteren Theorie, der Prozeß des Wettbewerbs erst schaffen soll, und daß, wenn der von der Theorie des vollkommenen Wettbewerbs angenommene Zustand je bestehen würde, er nicht nur allen Tätigkeiten, die das Wort »Wettbewerb« beschreibt, die Entfaltungsmöglichkeit nehmen, sondern in ihrem Wesen unmöglich machen würde[30].«

Dies gilt auch abseits vom Oligopolproblem. Die Modellbedingungen determinieren ein Gleichgewicht; wie aber eigentlich z.B. Kapazitätserweiterungen, Kostensenkungen oder Qualitätsverbesserungen im Wettbewerb zustande kommen, wird nicht erklärt. Es wird angenommen, daß die Produzenten

»wissen, welches die niedrigsten Kosten sind, zu denen das Gut hergestellt werden kann. Aber dieses Wissen, von dem angenommen wird, daß es gegeben ist und man davon ausgehen kann, ist einer der Hauptpunkte, bei denen die Tatsachen nur im Verlauf des Wettbewerbsprozesses aufgedeckt werden[31].«

Eine perfekte Allokation der Ressourcen in jedem Augenblick ist wohl realistischerweise noch nie als wichtigstes Ergebnis des Wettbewerbs angesehen worden. Wenn es aber auf die vorwärtstreibende Kraft des Wettbewerbs ankommt, dann interessiert die Summe der Ergebnisse, die der Wettbewerb als Prozeß hervorbringt, mehr als ein mögliches Gleichgewicht auf irgendeiner Stufe.

Wir haben nun die wichtigsten Argumente erwähnt, die dafür sprechen, zumindest im wirtschaftspolitischen Bereich das Modell der vollkommenen Konkurrenz durch eine wirklichkeitsnähere, wenn auch notwendigerweise unbestimmtere dynamische Konzeption zu ersetzen. Aus rechtspolitischer

[29] Die deutsche Übersetzung ist abgedruckt in: *F. A. Hayek*, Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, Erlenbach-Zürich 1952, S. 122–140.

[30] *Hayek*, a.a.O., S. 122 f.

[31] *Hayek*, a.a.O., S. 127. Zur gleichen Frage vgl. auch *Jack Downie*, The Competitive Process, London 1958 und *G. B. Richardson*, Information and Investment, London 1960, besonders Teil I.

Sicht wäre noch hinzuzufügen, daß »nur ein Wettbewerbsbegriff, den die Wirtschaft versteht« auch »juristisch praktikabel« ist[32].

3. Unser Vorgehen ist durch die *jüngste Entwicklung der wettbewerbspolitischen Diskussion in der Bundesrepublik* unerwartet aktuell geworden. Denn die dynamische Wettbewerbskonzeption wurde im Sommer 1964 auch zur offiziellen Auffassung des Bundeskartellamtes erhoben, nachdem lange Zeit zumindest in der wirtschaftspolitisch interessierten Öffentlichkeit der Eindruck vorherrschte, die Wettbewerbspolitik in der Bundesrepublik sei orientiert am Leitbild der »vollständigen Konkurrenz«, das – vor allem von *Walter Eucken* ausgehend – ein konstituierender Bestandteil im Programm des »regierungsamtlichen« Ordoliberalismus zu sein schien[33]. Der Präsident des Bundeskartellamtes hat nun anerkannt, daß Kritik an *Euckens* Wettbewerbsbegriff berechtigt sei, da er die dynamische Rivalität unter Oligopolisten nicht umfaßt. Die neoliberale Richtung konnte jedoch eingehalten werden; denn:

»Von den übrigen Neoliberalen wird ... im Einklang mit der herrschenden nationalökonomischen Lehre ein dynamischer Wettbewerbsbegriff geprägt. Lutz, Hayek und Röpke stellen darauf ab, daß die Anbieter immer neue Anstrengungen im Zeitablauf unternehmen müssen, um durch Preissenkungen, Qualitätsverbesserungen, Werbemaßnahmen u.ä. neue Kunden zu gewinnen bzw. die alten Kunden zu halten. ... Dieser Wettbewerbsbegriff liegt auch dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen zugrunde, wie sich aus der Regierungsbegründung und dem Bericht des Wirtschaftspolitischen Aus-

[32] *Borchardt* und *Fikentscher*, a.a.O., S. 10. Der Konkurrenzbegriff der Betriebswirtschaftslehre steht übrigens seit langem dem der Praxis und dem Konzept von *Clark* näher als dem Modell der vollkommenen Konkurrenz. Vgl. etwa *Erich Gutenberg*, Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, 2. Bd. Der Absatz, 4. Auflage Berlin, Göttingen, Heidelberg 1962, speziell S. 44 ff.

[33] *Eucken* bezeichnet nur die Verhaltensweise des Mengenanpassers als »Konkurrenz«: »Entscheidend ist allein, daß der Einzelne infolge der Größe des Marktes und der Geringfügigkeit seines Angebots oder seiner Nachfrage nicht mit einer solchen Reaktion (der Marktgegenseite) in seinem Wirtschaftsplan *rechnet*, den Preis also als Plandatum setzt und entsprechend handelt«. (*Walter Eucken*, Die Grundlagen der Nationalökonomie, 6. Auflage, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1950, S. 96; die Klammer wurde eingefügt) »Wenn sowohl Anbieter als auch Nachfrager die Preise vom Markt nehmen und wenn sie danach ihre Wirtschaftspläne aufbauen und auf diese Weise alle Pläne durch den Preismechanismus koordiniert werden, so ist die Marktform der vollständigen Konkurrenz realisiert.« Und »Die Kernfrage der modernen Wirtschaftspolitik sollte auch als Kernfrage behandelt werden. Es geschieht, indem die Herstellung eines funktionsfähigen Preissystems vollständiger Konkurrenz zum wesentlichen Kriterium jeder wirtschaftspolitischen Maßnahme gemacht wird«. (*Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Reinbeck bei Hamburg 1959, (r-d-e Bd. 81), S. 156 bzw. 160).

schusses ergibt; die Erhaltung und der Schutz des funktionsfähigen oder dynamischen Wettbewerbs ist somit Aufgabe der Wettbewerbspolitik[34].«

Auch in dem Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1963 wird die »Übereinstimmung mit der modernen Nationalökonomie und dem Willen des Gesetzgebers« betont[35]. Der Gesetzgeber aber hat zumindest keinen einheitlichen Wettbewerbsbegriff zugrunde gelegt. Denn in der amtlichen Begründung zum Entwurf des GWB war die vollständige Konkurrenz Euckens noch ungebrochenes Leitbild der Wettbewerbspolitik[36]:

»die Zahl der Marktteilnehmer auf beiden Marktseiten muß so groß sein, daß der Marktpreis für den Unternehmer eine von seinem Verhalten im wesentlichen unabhängige Größe ist«, und für Märkte, auf denen »aus den verschiedensten Gründen die Marktform des vollständigen Wettbewerbs nicht herzustellen« ist, »erscheint es vor allem wichtig, ... daß die staatliche Aufsicht in der Richtung des vollständigen Wettbewerbs wirkt ...«

Der Bundestagsausschuß für Wirtschaftspolitik dagegen

»ist davon ausgegangen, daß unter wirtschaftlichem Wettbewerb jede Art wirtschaftlicher Handlung zu verstehen ist, die darauf gerichtet ist, sich im Wirtschaftskampf auf Kosten eines Wettbewerbers einen Vorteil zu verschaffen. Soweit diese Vorteilsverschaffung nicht durch Gesetz als unlauter oder verboten gekennzeichnet ist, muß sie als erlaubt gelten[37].«

Und noch etwas ist an der jüngsten Entwicklung bemerkenswert: Bisher wurde die politische Durchsetzung einer dynamischen Wettbewerkskonzeption vor allem deshalb erschwert, weil sie als nicht ausreichend justiziabel galt[38]; das Bundeskartellamt hat aber nun im Bericht über seine Tätigkeit im Jahre 1963 erklärt:

[34] *Eberhard Günther*, Wettbewerbspolitik in einer freien Gesellschaft, Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 14 (1964), S. 113. Die »herrschende nationalökonomische Lehre« ermittelte *Ingo Schmidt* (Berlin), Zum Begriff des Preiswettbewerbs nach § 16 GWB, Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 14 (1964), S. 120–153; vgl. auch die Kritik von *Siegfried L. Gabriel*, Preise und Wettbewerb, Der Markenartikel, 26. Jg. (1964), S. 627–654.

[35] Der Bericht ist veröffentlicht als Bundestags-Drucksache IV/2370 vom 19. Juni 1964; vgl. besonders S. 9 f.

[36] Abgedruckt in Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 2 (1952), hier speziell S. 462.

[37] Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik (21. Ausschuß) zu Drucksache 3644, Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode 1953, abgedruckt in: *Biedenkopf-Steindorff*, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Heidelberg 1957, S. 143.

[38] Vgl. z.B. *Ernst-Joachim Mestmäcker*, Probleme des Bestmöglichen in der Wettbewerbspolitik, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Schriften des

»Die Frage, ob Wettbewerb im Sinne einer Verhaltensweise vorliegt, läßt sich mit hinlänglicher Genauigkeit beantworten, wenn man feststellt, wie oft, in welchem Ausmaß und zu welchen Zeitpunkten die verschiedenen Wettbewerbsmittel eingesetzt werden; hilfsweise sind die Entwicklung der Marktanteile und der Ausnutzungsgrad der Kapazität im Konjunkturverlauf sowie die Veränderungen der Preis- oder Qualitätsabstände zueinander im Zeitablauf zu untersuchen. Einer Untersuchung der Verhaltensweise sind Zeiträume von mehreren Jahren zugrunde zu legen[39].«

Wenn das so wäre, und wenn durch derartige »performance tests« weder rechtsstaatliche Prinzipien wesentlich gefährdet noch die Anwendung des Wettbewerbsrechts im Gemeinsamen Markt bedeutetnd erschwert werden würde, entfielen wichtige Einschränkungen für die wettbewerbspolitische Relevanz jeder Untersuchung, die einen dynamischen Wettbewerbsbegriff zugrunde legt.

4. Wir müssen unseren Wettbewerbsbegriff noch in einer Richtung ausweiten: Ebenfalls als Wettbewerb – und zwar als »*Gruppenwettbewerb*« – sei jene dynamische Rivalität bezeichnet, die entstehen kann, wenn nationale Kartelle verschiedener Länder sich im Gemeinsamen Markt gegenüberstehen, wenn also das »selbständige Streben« der einzelnen Unternehmen im Inland weitgehend unterbunden und im zwischenstaatlichen Verkehr vielfach an die Strategie der Gruppe gebunden ist. Der dann mögliche Wettbewerb ist, gemessen an unserer Grundkonzeption, als zweitbeste Lösung anzusehen. Die einzelnen Formen und die institutionellen Bedingungen des zwischenstaatlichen Gruppenwettbewerbs sollen im zweiten und dritten Kapitel erörtert werden.

Diese Frage ist im übrigen ebenfalls aktuell geworden durch die sogenannte »Kooperationsfibel« des Bundeswirtschaftsministeriums, die wohl nicht zuletzt als Vorbereitung (Aufforderung?) zum »Gruppenwettbewerb« im Gemeinsamen Markt aufgefaßt werden kann[40], und durch die Ankündi-

Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 29. Hrsg. *E. v. Beckerath* und *H. Giersch* in Verbindung mit *H. Lampert*, Berlin 1963, S. 309 f.

[39] Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1963, a.a.O., S. 10. Nicht recht einzusehen ist, warum das Bundeskartellamt (a.a.O., S. 9 f.) *Erich Schneiders* Klassifikation der oligopolistischen Verhaltensweisen übernommen hat, obwohl sie relativ wenig zur Ermittlung der funktionsfähigen Formen des Wettbewerbs beitragen kann. Vgl. auch *Gabriel*, a.a.O., S. 628.

[40] »Zwischenbetriebliche Zusammenarbeit im Rahmen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen«. Zusammenstellung des Bundesministers für Wirtschaft vom 29. Oktober 1963, unter dem Titel »Kooperationsfibel« mit Erläuterungen und Vertragsbeispielen von Werner Benisch herausgegeben vom Bundesverband der Deutschen Industrie, Bergisch Gladbach 1964.

gung des Bundeskartellamtes, daß es die Zulässigkeit von »Abwehrkartellen« im Gemeinsamen Markt trotz grundsätzlicher Bedenken in einzelnen Fällen erwägen wolle[41].

[41] Vgl. Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1963, a.a.O., S. 7.

ERSTES KAPITEL

Kartellverbote einzelner Mitgliedsländer und Kartelle ohne Verteidigungsstrategien

I. Fragestellung und institutionelle Ausgangsposition im Bereich der Kartellpolitik

1. Die Kartellpolitik soll hier an erster Stelle behandelt werden, da sie unmittelbar und von allen Bereichen der staatlichen Wirtschaftspolitik vermutlich am wirksamsten zur Förderung des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt beitragen kann. *Weshalb wird die Harmonisierung der nationalen Kartellpolitiken gefordert?* Und vor allem: Welche Folgen für die Wirksamkeit des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt wären zu erwarten, wenn die nationalen Instanzen nicht bereit sind, auf ihre Souveränität im Bereich der Kartellpolitik zu verzichten? Diese Fragen sind gegenwärtig relevant. Die obersten Beamten der deutschen, französischen und britischen Kartellbehörden haben im November 1962 auf einer Tagung der Europa-Union einmütig die Meinung vertreten, daß eine Harmonisierung im Bereich der Kartellpolitik zwingende Notwendigkeit sei, da andernfalls schwerwiegende rechtliche Probleme und »Verzerrungen des Wettbewerbs« zu befürchten wären[1]. Der französische Vertreter hat aber gleichzeitig betont, daß ein Harmonisierungsverfahren nach den Artikeln 100–102 des EWG-Vertrages[2]

[1] Vgl. dazu die Beiträge von *Eberhard Günther* (Präsident des Bundeskartellamtes, Berlin), *André Clément* (Chef du Bureau des Ententes/Récepteur Secrétair de la Commission Technique des Ententes, Paris) und *R. L. Sich* (Registrar of Restrictive Trading Agreements, London) in: Das nationale Kartellrecht im Blickpunkt der europäischen Integration, Schriftenreihe der Europa-Union Deutschland, Heft 13, Düsseldorf o. J. (1963), hier besonders S. 13 f., 22 f. und 39 f.

[2] Die Artikel 100–102 enthalten allgemeine Regeln für die Angleichung der staatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften; spezielle Harmonisierungsregeln für die Kartellpolitik sind im Vertrag nicht vorgesehen.

wegen der grundlegenden Unterschiede in den nationalen Konzeptionen mit sehr großen Schwierigkeiten verbunden sein werde, so daß auf absehbare Zeit neben der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik noch grundsätzlich unterschiedliche nationale Regelungen des Kartellproblems weiterbestehen (oder auch neu entstehen) werden[3].

Die Vertreter der Harmonisierungsforderung äußern sich über die Art der befürchteten »Verzerrungen« nur recht vage. Den Wettbewerbsrechtlern geht es offenbar in erster Linie um den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Unternehmen im Gemeinsamen Markt. Die Befürchtung, durch unterschiedliche nationale Kartellpolitiken könnten z.B. die internationalen Handelsströme oder die Allokation der Produktionsfaktoren (im Vergleich zu einem wohlfahrtstheoretischen Optimum) »verzerrt« werden, steht jedoch mehr oder minder unartikuliert dahinter. *E. Günther* etwa meint, die Harmonisierung sei kein Selbstzweck, sondern sie diene dazu, »durch Beseitigung von Verzerrungen die Steuerungsfunktion des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt zu sichern und dadurch die Verwirklichung der Zielsetzungen des Gemeinsamen Marktes zu fördern.« Unter »Verzerrungen« versteht *Günther* offenbar Wirkungen von Wettbewerbsbeschränkungen; er zieht die Folgerung:

»dasjenige Recht, das für einen bestimmten Wettbewerbstatbestand diesem Grundsatz (größtmöglicher Wettbewerbsfreiheit) am besten entspricht, sollte Maßstab für die Harmonisierung sein[4].«

So wird die Harmonisierungsforderung zur Forderung nach einer möglichst durchgreifenden Kartellpolitik in allen Ländern des Gemeinsamen Marktes.

Wenn die Harmonisierung auf dieser Linie möglich wäre, würde die größte Anzahl von Wettbewerbsbeschränkungen verboten werden. Unser Problem entsteht jedoch gerade dadurch, daß die von *Günther* geforderte Lösung politisch nicht realisierbar ist. Die realistische Alternative heißt: entweder ein Kompromiß, d.h. eine gegenüber Kartellen relativ duldsame

[3] Zu den Unterschieden der nationalen kartellpolitischen »Konzeptionen«, soweit sie in kartellrechtlichen Vorschriften, der Rechtsanwendung und in administrativen Maßnahmen zum Ausdruck kommen, vgl. *Otto-Friedrich von Gamm*, Das Kartellrecht im EWG-Bereich, (Kartellrundschau, Heft 3) Köln, Berlin, München, Bonn 1961; besonders Abschnitt V und Anhang, sowie die jüngst von der OECD veröffentlichten tabellarischen Übersichten: Restrictive Business Practices, Comparative Summary of Legislation in Europe and North America, Paris 1964.

[4] *Günther*, in: Das nationale Kartellrecht im Blickpunkt der europäischen Integration, a.a.O., S. 14 und (zustimmend) *Clément*, ebenda, S. 23.

Politik in allen Ländern (Harmonisierung auf mittlerer Linie), oder Fortbestehen bedeutender Unterschiede von Land zu Land. Auf absehbare Zeit ist die zweite Möglichkeit – wie gesagt – die wahrscheinlichere.

Die Behauptung, die Unterschiedlichkeit der nationalen Kartellpolitiken an sich führe im Gemeinsamen Markt zu ökonomischen Verzerrungen, wurde bisher nicht begründet. *Sölter* z.B. wiederholt in diesem Zusammenhang nur die »Einsicht« von *Fischer/Wagenführ* (Kartelle in Europa, Nürnberg 1929, S. VII), »daß jedes Industrieland zu kurz kommt, wenn ausländische Wirtschaften kartellmäßig organisiert sind und es selbst über Gebühr Kartelle verhindert.«[5] Demgegenüber behauptet *Sennewald:*

»Die Verzerrungen der Wettbewerbsverhältnisse aufgrund kartellrechtlicher Vorschriften werden eher die Unternehmen der Mitgliedstaaten benachteiligen, die ein weniger strenges Kartellrecht besitzen, ..., da sie in größerem Maß durch Kartellbindungen oder wettbewerbsbeschränkende Praktiken in ihrer wirtschaftlichen Entfaltung gehemmt werden[6].«

Und das Bundeskartellamt schrieb im Vorwort seines Tätigkeitsberichts für 1961:

»Wer sich im Wettbewerb auf dem Inlandsmarkt leistungsstark erweist, wird im internationalen Austauschprozeß ebenfalls eine günstige Ausgangsposition einnehmen können[7].«

Alle Spekulationen leiden darunter, daß man über die tatsächlichen Auswirkungen der einzelnen nationalen kartellpolitischen Konzeptionen, soweit es solche überhaupt gibt, generell wenig Konkretes sagen kann. Auch die Verhältnisse in den USA ergeben keine gute Vergleichssituation. Trotz relativ einheitlicher Grundauffassungen bestehen zwar größere Unterschiede in den Antitrustbestimmungen der Einzelstaaten; tatsächlich aber sind die Unterschiede der Kartellpolitiken unbedeutend, da nur sehr wenige Staaten (und diese nur in Ausnahmefällen) ihre Antitrustgesetze wirksam durchsetzen[8].

[5] *Arno Sölter*, Die EWG-Wettbewerbsregeln und der Integrationsvorgang, Wirtschaftsdienst, 41 Jg. (1961), S. 268.

[6] *Helmut Sennewald*, Kartelle und vertikale Wettbewerbsbeschränkungen in Frankreich, Karlsruhe 1964, S. XIX; dort und auf den folgenden Seiten werden auch die Gründe behandelt, die es praktisch unmöglich machen, aufgrund unterschiedlicher kartellrechtlicher Vorschriften konkrete Aussagen über unterschiedliche Wirkungen abzuleiten.

[7] Der Bericht ist veröffentlicht als Bundestags-Drucksache IV/378 v. 30. April 1962, vgl. dort S. 7.

[8] Vgl. *Mark S. Massel*, Competition and Monopoly, Washington, D. C., 1962, S. 64 ff. und die dort (S. 375 f.) genannte Literatur.

Manchmal wird die Ansicht geäußert, daß auch unter den institutionellen Voraussetzungen, die der Vertrag von Rom geschaffen hat, nennenswerte »Wettbewerbsverzerrungen« als Folge unterschiedlicher nationaler Kartellpolitiken nicht zu erwarten seien, da alle wichtigen Fälle in die Kompetenz der gemeinsamen Kartellpolitik fielen und zentral und einheitlich entschieden werden würden. Dies ist vor allem die Ansicht von Beamten der EWG-Kommission[9].

Hier soll die *These* vertreten werden, daß auch ohne weitgehende Zentralisierung nennenswerte unterschiedliche Auswirkungen unterschiedlicher nationaler Kartellpolitiken im Gemeinsamen Markt nicht zu erwarten sind, sofern die EWG-Kommission wenigstens solche Praktiken unterbindet, mit denen nationale Kartelle die Konkurrenz aus Partnerländern abwehren. Wettbewerbsfördernde Wirkungen der relativ strengen Kartellpolitik eines Landes könnten sich dann unter bestimmten – nicht unrealistischen – Bedingungen über den gesamten Gemeinsamen Markt ausbreiten.

2. Im einzelnen suchen wir in den ersten beiden Kapiteln Antworten auf folgende *Fragen zur Relevanz der nationalen Kartellpolitiken:*

a) Welchen Raum läßt die Kartellpolitik der EWG-Kommission für nationale Kartellpolitiken?

b) Unter welchen Bedingungen besteht die Tendenz, daß die relativ strenge Kartellpolitik eines Landes sich im gesamten Gemeinsamen Markt praktisch durchsetzt?

c) Sind unterschiedliche Kartellpolitiken zur allgemeinen Förderung des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt eventuell besser geeignet als eine auf mittlerer Linie harmonisierte Kartellpolitik?

d) Unter welchen Umständen müssen einzelstaatliche und gemeinschaftliche Instrumente einander ergänzen?

e) Kann ein einzelstaatliches Kartellverbot u.U. das gemeinschaftliche Kartellverbot ersetzen?

Es geht hier nicht um die Frage, ob man Kartelle verbieten sollte, ob und in welchen Fällen sie »gut« oder »böse« sind, sondern darum, ob unter nicht unrealistischen Bedingungen relevante Kartelle im Gemeinsamen Markt faktisch allgemein verhindert werden, so daß auch bei regional unterschiedlicher Kartellpolitik regional unterschiedliche Auswirkungen (und somit

[9] Vgl. z.B. den Diskussionsbeitrag von *Hermann Schumacher*, Generaldirektion Wettbewerb, Brüssel, in: Das nationale Kartellrecht im Blickpunkt der europäischen Integration, a.a.O., S. 52 ff.

die oft beschworenen »Verzerrungen«) in zahlreichen Fällen nicht auftreten können.

Also nicht die »optimale Form und Intensität« des Wettbewerbs im Hinblick auf die Gesamtheit der Funktionen, die der Wettbewerb in unserer Wirtschaftsordnung erfüllen soll, steht zur Debatte, sondern die Frage: Inwieweit und unter welchen Bedingungen kann die Intensität des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt durch Absprachen, die nur Teilmärkte umfassen, wesentlich beschränkt oder durch einzelstaatliche Kartellpolitik auf dem gesamten Markt wirksam gefördert (erhalten) werden? Dies ist u.E. die Frage, die vor dem eigentlichen Harmonisierungsproblem geklärt werden sollte, da dessen Bedeutung von den hier gesuchten Antworten ganz wesentlich abhängt, und gleichzeitig eine Frage, die geklärt werden kann, ohne daß man die notwendigerweise vagen Spekulationen über die »optimale Intensität« des Wettbewerbs vom nationalen auf den internationalen Bereich übertragen muß.

3. Die Relevanz unterschiedlicher nationaler Kartellpolitiken hängt ganz wesentlich ab von der *Verteilung der kartellpolitischen Kompetenzen* zwischen der EWG-Kommission und den nationalen Instanzen. Bevor wir zu den ökonomischen Fragen kommen, muß daher die institutionelle Ausgangsposition kurz skizziert werden.

Wenn man annimmt, daß Artikel 85 Absatz 1 des EWG-Vertrages weit ausgelegt werden wird, so daß tatsächlich alle wettbewerbsbeschränkenden Absprachen, »welche den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind«, in die Kompetenz der gemeinschaftlichen Kartellpolitik fallen, können die nationalen Instanzen »nur noch einen beschränkten Bereich allein erfassen, nämlich im wesentlichen Vereinbarungen, Beschlüsse und Praktiken, die wirtschaftlich geringe oder lokal begrenzte Bedeutung haben, oder die sich auf den Handel mit dritten Staaten beziehen«[10]. Es wäre allerdings voreilig, hieraus zu folgern, die nationale Kartellpolitik werde auf die Dauer überflüssig, man brauche sich deshalb keine Gedanken um die Harmonisierung zu machen und Novellen zur Verschärfung nationaler Kartellgesetze könne man sich sparen.

Soweit Absprachen nach Artikel 85 Absatz 1 verboten sind und das Verbot im ganzen Gemeinsamen Markt durchgesetzt wird, ist ein gesondertes nationales Verbot in der Tat überflüssig. Eine nationale Kartellerlaub-

[10] *Ulrich Everling*, in: *Wohlfarth, Everling, Glaesner, Sprung*, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag, Berlin und Frankfurt a. M. 1960, S. 244.

nis andererseits wäre für diese Fälle nach herrschender Lehre unwirksam, da das Gemeinschaftsrecht den Vorrang hat[11].

Wie ist es aber in den Fällen, in denen die Kommission das Verbot des Artikels 85 Absatz 1 nach Absatz 3 desselben Artikels »für nicht anwendbar erklärt« hat? Einige Autoren argumentieren, Gemeinschaftsrecht breche auch hier Landesrecht, d.h. ein von der Kommission »erlaubtes« Kartell dürfe nach nationalen Vorschriften nicht verboten werden[12]. Manches spricht jedoch dafür, daß sich eher die von *E. Günther* vertretene sogenannte »Zwei-Schranken-Theorie« durchsetzen könnte. Sie lautet:

»Wirkt sich eine Absprache auf dem Binnenmarkt der Bundesrepublik aus und ist sie zugleich geeignet, den Wirtschaftsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten der EWG zu beeinträchtigen, so ist sie unzulässig, wenn sie auch nur nach einem der beiden Rechte verboten ist. Umgekehrt muß sie, um zulässig zu sein, sowohl die Anforderungen des EWG-Vertrages als auch die des GWB erfüllen[13].«

Günther ist offensichtlich der Meinung, diejenigen nationalen Instanzen, die eine relativ strenge Kartellpolitik betreiben wollen, sollten in der Lage sein, zumindest in bezug auf den Binnenmarkt Lücken zu schließen, die bei einer weniger strengen Durchsetzung des Artikels 85 Absatz 1 entstehen könnten. Es ist zu prüfen, unter welchen Bedingungen die Kartellpolitik einzelner Länder das nicht angewandte Kartellverbot des EWG-Vertrages – gewollt oder ungewollt – ersetzen kann, weil die Wirkungen der strengeren Kartellpolitik sich über den gesamten Gemeinsamen Markt ausbreiten.

Zunächst können wir festhalten: Je größer das Feld der Fälle und Bereiche sein wird, in denen die Kommission Artikel 85 Absatz 1 für nicht anwendbar erklärt, und je größer zugleich die Unterschiede der nationalen Kartellpolitiken in bezug auf solche EWG-Ausnahmen sind, desto weniger

[11] *Schumacher*, a.a.O., S. 55.

[12] Vgl. z.B. *Schumacher*, a.a.O., S. 55, sowie die eingehende Erörterung dieser Frage bei *Ernst Steindorff*, Das Wettbewerbsrecht der Europäischen Gemeinschaften und das nationale Recht, in: Kartelle und Monopole im modernen Recht, Karlsruhe 1961, Bd. I, S. 157–189. *Steindorff* kommt zu dem Ergebnis: Gemeinschaftsrecht bricht nicht nationales Recht (a.a.O., S. 178).

[13] *Günther*, in: Das nationale Kartellrecht im Blickpunkt der europäischen Integration, a.a.O., S. 9; vgl. auch *Eckard Rehbinder*, Extraterritoriale Wirkungen des deutschen Kartellrechts, Baden-Baden 1965, speziell S. 33–37. In den USA ist das Verhältnis der einzelstaatlichen Antitrustrechte zu dem des Bundes ähnlich: »Wettbewerbsbeschränkungen, die sowohl den innerstaatlichen wie den zwischenstaatlichen Verkehr beeinflussen, müssen ... nach beiden Rechten zulässig sein, um Bestand zu haben (Zwei-Schranken-Theorie)«. *Kurt Markert*, Vereinheitlichung des einzelstaatlichen Antitrustrechts, Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 14 (1964), S. 615.

kann man argumentieren, das Harmonisierungsproblem werde allein schon durch das Bestehen einer gemeinschaftlichen Kartellpolitik irrelevant. Eine derartige Argumentation gilt also selbst dann nicht ohne Einschränkungen, wenn man annimmt, daß in absehbarer Zeit tatsächlich alle wettbewerbsbeschränkenden Absprachen, die den zwischenstaatlichen Handel zu beeinträchtigen geeignet sind, in die Kompetenz der gemeinschaftlichen Kartellpolitik fallen. Denn zumindest bei den EWG-Ausnahmen könnten die Unterschiede der nationalen Politiken wirksam werden. Hinzu kommt, daß die Kommission zur Durchsetzung des Artikels 85 Absatz 1 vermutlich auf die Mitwirkung der nationalen Instanzen angewiesen sein wird; auch auf diesem Wege können die unterschiedlichen nationalen Grundauffassungen und Verfahren sich auswirken[14].

Der wichtigste Einwand gegen die Vermutung, das Harmonisierungsproblem werde sich durch die Zentralisierung der Kartellpolitik quasi von selbst erledigen, liegt aber darin, daß die Annahme, die Regierungen würden der Kommission so ausgedehnte kartellpolitische Kompetenzen zubilligen, zumindest für absehbare Zeit als äußerst unrealistisch angesehen werden muß[15]. Gerade wegen der z.T. grundverschiedenen Auffassungen über Richtung und Maß der kartellpolitischen Interventionen werden die nationalen Instanzen bestrebt sein, einen möglichst weiten Zuständigkeitsbereich für sich zu reservieren. Taktische Gesichtspunkte können diese Bestrebungen verstärken; denn die Auslegung, Ergänzung und Anwendung der Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages wird sich nicht unabhängig von den nationalen Rechten vollziehen, und das Ergebnis einer späteren Harmonisierung kann wahrscheinlich durch die einzelnen Ausgangspositionen wesentlich mitbestimmt werden[16].

[14] Vgl. dazu *Hermann Schumacher*, Das Verfahren zur Durchführung der Artikel 85 und 86 des EWG-Vertrages, in: Kartelle und Monopole im modernen Recht, Karlsruhe 1961, Bd. I, S. 352 f.

[15] Vgl. auch Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vom 23. Juni 1962 zum Thema »Reform des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen«, veröffentlicht im Anhang der Bundestagsdrucksache IV/617, Bonn, den 22. August 1962, Ziffer 54 ff.

[16] Die erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des EWG-Vertrages (VO Nr. 17 v. 6. Februar 1962) hält die Kompetenzen der EWG-Kommission relativ eng begrenzt. Vgl. *Arved Deringer*, Das Wettbewerbsrecht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zu den EWG-Wettbewerbsregeln (Art. 85–94) nebst Durchführungs-Verordnungen und -Richtlinien, (Loseblattausgabe der Zeitschrift Wirtschaft und Wettbewerb), Düsseldorf ab 1962, speziell Anmerkungen zu Artikel 4 Abs. 2 und Artikel 9 der VO Nr. 17. *Sölter* erwähnt, daß die Zuständigkeitsregelung »zu einem wesentlichen Teil auf Interventionen der nationalen Behörden zurückzuführen« ist. Die deutsche Industrie würde eine stärkere Zentralisierung der Kartellpolitik zweifellos begrüßen. *Sölter* »bekennt offen: Das Berliner Modellkleid ist für ihn weniger

Wir wollen hier keine Prognose für die künftige Abgrenzung der kartellpolitischen Kompetenzen stellen. Da wir aber eine gewisse institutionelle Basis für unsere Überlegungen benötigen, soll angenommen werden, daß die EWG-Kommission Artikel 85 Absatz 1 in der Regel zumindest auf solche Absprachen anwendet, an denen Unternehmen aus mehreren Mitgliedsländern beteiligt sind. Das ist voraussichtlich die engste Begrenzung der zentralen kartellpolitischen Aktivität im Gemeinsamen Markt. Wir wollen weiterhin annehmen, daß die Zuständigkeit der Kommission grundsätzlich auch für nationale Absprachen anerkannt wird, soweit sie sich speziell auf den Handel zwischen den Mitgliedsländern beziehen[17]. In die Kompetenz der nationalen Instanzen fielen dann alle übrigen Absprachen, an denen jeweils nur Unternehmen aus einem Land beteiligt sind. Sofern die Zwei-Schranken-Theorie verwirklicht wird, gehören außerdem die nach Artikel 85 Absatz 3 »freigestellten« Vereinbarungen zum Bereich der einzelstaatlichen Kartellpolitiken. Die wettbewerbspolitische Bedeutung der institutionellen Annahmen wird später von Fall zu Fall herausgearbeitet. Entscheidend ist zunächst, daß es unter relativ realistischen institutionellen Voraussetzungen noch genügend relevante Bereiche geben wird, in denen unterschiedliche Kartellpolitiken der nationalen Instanzen sich zumindest formal unterschiedlich auswirken können.

4. Wie aber steht es mit den materialen *ökonomischen Auswirkungen* nationaler Kartellverbote? Oder anders formuliert: Unter welchen Bedingungen kann es im Gemeinsamen Markt noch nationale Kartelle geben, die mehr als lokale Bedeutung haben und ökonomisch gesehen tatsächlich wirksam sind? »Das Schutzzollsystem ist die Mutter der Kartelle«, heißt es[18]. Ergibt sich daraus nicht die Vermutung, daß mit der Beseitigung der

ansprechend als die Brüsseler Spitze« (a.a.O., S. 272). Wie elastisch die »Brüsseler Spitze« für sogenannte »Altkartelle« geschneidert werden soll, zeigt z.B. ein Aufsatz von *Verloren van Themaat*, Gedanken zur Wettbewerbspolitik im Gemeinsamen Markt, Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 13 (1963), S. 555–565, speziell S. 557.

[17] Zu den Grenzen der kartellpolitischen Aktivität, die man sich in Brüssel vorläufig gesetzt hat, vgl. auch *Verloren van Themaat*, a.a.O., S. 557–560. Danach könnte die Kommission auf lange Sicht etwa die gleiche Linie halten, die auch in Artikel 15 des EFTA-Vertrages vorgezeichnet ist: Wettbewerbsbeschränkende Praktiken sind mit dem Übereinkommen insoweit unvereinbar, »als sie die vom Abbau oder Fehlen der Einfuhrzölle und mengenmäßigen Beschränkungen im Handel zwischen den Mitgliedstaaten erwarteten Vorteile vereiteln«. Vgl. dazu *Soren Gammelgard*, The Regulation of Private Restraints on Competition in the Convention of the European Free Trade Association (EFTA) and its Significance, in: Kartelle und Monopole im modernen Recht, Karlsruhe 1961, Bd. I, S. 151–155.

[18] Vgl. dazu *Robert Liefmann*, Schutzzoll und Kartelle, Jena 1903, S. 5 ff.

Schutzzölle und anderer »künstlicher« Handelshemmnisse im Gemeinsamen Markt nationale Kartelle weitgehend ihre Bedeutung verlieren werden? Schon 1926 wurde argumentiert, daß in einer europäischen Zollunion internationale Absprachen an die Stelle der nationalen treten müßten[19]. Dieser Ausweg soll aber heute durch Artikel 85 Absatz 1 des EWG-Vertrages in der Regel versperrt werden. Und nicht nur das; in einigen Ländern, in denen Kartelle verboten sind, wird quasi von Staats wegen dafür gesorgt, daß im Gemeinsamen Markt (bei entsprechender regionaler Streuung der betreffenden Branchen) stets Außenseiter vorhanden sind, die die Kartellierung in den übrigen Ländern erschweren können.

Ob ein nationales Kartellverbot tatsächlich den Wettbewerb im gesamten Gemeinsamen Markt fördert, hängt nun von der Struktur der Märkte und vom Verhalten der Unternehmen ab. Wir wollen folgende Fälle unterscheiden:

a) Vollkommene Märkte ohne Verteidigungsstrategien.

b) Unvollkommene Märkte ohne Verteidigungsstrategien.

c) Vollkommene und unvollkommene Märkte mit Verteidigungsstrategien[20].

ad a): Auf einem vollkommenen Markt gilt gemäß *Jevons'* »law of indifference« zu jedem Zeitpunkt nur *ein* Preis. Auf solchen Märkten kann es keine ökonomisch wirksamen partiellen Kartelle geben, d.h. die einheitlichen Marktpreise entsprechen den Konkurrenzpreisen, wenn wir unterstellen, daß jeweils genügend Außenseiter vorhanden sind, die den Kartellen Konkurrenz machen, und daß die Elastizität des Außenseiterangebots auf den betreffenden Märkten auf lange Sicht ausreichend groß ist.

Soweit die genannten Voraussetzungen nicht erfüllt sind, wird ein Kartellverbot in einem Lande auch auf vollkommenen Märkten nicht immer bewirken, daß die Kartelle in Partnerländern gesprengt werden oder ihre ökonomische Bedeutung verlieren. Es ist möglich, daß die Außenseiter das nicht erreichen *können*, weil das Angebot im kartellfreien Gebiet auch langfristig nicht elastisch genug ist. Weiterhin ist denkbar, daß die potentiellen Außenseiter die bisherigen Kartellpreise nicht unterbieten *wollen*, weil sie alle miteinander ein friedliches Oligopolverhalten der Konkurrenz

[19] *S. Tschierschky*, Internationale Kartelle und europäischeZollunion, in: Europäische Zollunion» Hrsg. *H. Heiman*, Berlin 1926, S. 222 ff.

[20] Wir verwenden die Begriffe »vollkommener« und »unvollkommener« Markt gemäß den Definitionen bei *Heinrich von Stackelberg*, Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, 2. Auflage, Bern und Tübingen 1951, S. 219–221.

vorziehen. Schließlich kann das Motiv ihres friedlichen Verhaltens auch sein, daß sie die Kartellpreise nicht zu unterbieten *wagen*, weil sie fürchten, das Kartell im anderen Land könnte seine Macht nutzen und sich z.B. durch eine temporäre Preissenkung der störenden Außenseiter entledigen. In allen drei Fällen verfolgt das ausländische Kartell eine »policy of holding an umbrella«[21].

Wir wollen im folgenden vorerst einmal unterstellen,

— daß das Angebot in Ländern mit Kartellverbot langfristig ausreichend elastisch ist,

— daß ein Kartellverbot auf dem betroffenen nationalen Markt einen wirksamen Wettbewerb der Anbieter untereinander sichert und

— daß die in Partnerländern geduldeten Kartelle kollektive Verteidigungsstrategien unterlassen, etwa weil die EWG-Kommission solche Praktiken als Verstoß gegen Artikel 85 Absatz 1 erkennt und energisch unterbindet.

Die einzelnen Formen der Verteidigungsstrategien (Fall c) werden wir im zweiten Kapitel systematisch behandeln. Wie stark das Außenseiterangebot, etwa in Prozent Marktanteil gemessen, sein muß, damit sich der Wettbewerb im gesamten Gemeinsamen Markt durchsetzt, läßt sich generell natürlich nicht sagen[22]. Es erscheint aber immerhin plausibel, daß ein Kartellverbot in einem der großen EWG-Länder in der Regel ein so starkes Außenseiterangebot mobilisieren könnte, daß auf vollkommenen Märkten auch die Kartelle in Partnerländern unwirksam würden. In der Realität sind die Märkte allerdings durchweg nicht vollkommen.

ad b): Unvollkommenheiten der Märkte allein können jedoch nur unter ganz bestimmten Bedingungen nationalen Kartellen Schutz gegen Konkurrenz aus einem kartellfreien Land gewähren. Wir werden im folgenden Abschnitt dieses Kapitels am Beispiel der räumlichen Unvollkommenheit der Märkte zeigen, worauf es im einzelnen ankommt, und zugleich die Frage stellen, ob im Gemeinsamen Markt die Bedingungen für das Wirksamwerden von Außenseiterkonkurrenz günstig sind.

[21] Vgl. *Clark*, a.a.O., S. 169 f.

[22] »Die Erfahrung hat gezeigt, daß in der Regel etwa drei Viertel der in Betracht kommenden Unternehmer teilnehmen müssen, sonst ist ein monopolistisches Vorgehen unmöglich. Doch ist das keine feste Norm, sondern ganz von den besonderen Verhältnissen eines Erwerbszweiges abhängig.« *Robert Liefmann*, Kartelle, Konzerne und Trusts, 8. Auflage, Stuttgart 1930, S. 12.

Die räumliche Ausdehnung der Märkte ist nur einer von vielen Faktoren, die zur unvollkommenen Konkurrenz führen. Prinzipiell könnten personelle, sachliche und zeitliche Differenzierungen des Angebots (bzw. entsprechende Präferenzen der Nachfrager) ganz ähnliche Wirkungen haben, u.U. also auch partielle Absprachen ermöglichen. In der Literatur werden räumliche und andere Differenzierungen häufig analog behandelt[23]. Wir wollen den räumlichen Aspekt in den Vordergrund rücken, da nationale Kartelle im Gemeinsamen Markt eo ipso regionale Kartelle sind. Diese erhalten ihre Wirksamkeit unter unseren Annahmen entweder durch den Schutz der räumlichen Entfernung von Konkurrenten oder aufgrund von Besonderheiten, die nur für das nationale Angebot eines Gutes gelten. Partielle Absprachen innerhalb einer Branche, die etwa aufgrund von Qualitätsunterschieden wirksam sein könnten, werden jedoch nur ausnahmsweise alle Anbieter der betreffenden Qualitäten umfassen, wenn die Absprachen sich auf einzelne Länder beschränken, die solche Absprachen zulassen. Im Regelfall gäbe es also Außenseiter, und wir wären wieder bei der Frage nach der Wirksamkeit regionaler Absprachen, die auf einen Transportkostenschutz angewiesen sind[24].

II. Kettenwettbewerb im Gemeinsamen Markt

1. Die *These* dieses Abschnitts wurde bereits angekündigt: Unvollkommenheiten eines Marktes können, für sich genommen, nur unter ganz bestimmten Bedingungen einem nationalen Kartell Schutz gegen Konkur-

[23] Vgl. z.B. *Harold Hotelling*, Stability in Competition, Economic Journal, Bd. 39 (1929), S. 54; *Abbott*, Quality and Competition, a.a.O., S. 147; *Edward Hastings Chamberlin*, Towards a More General Theory of Value, New York 1957, S. 48 ff.; sowie *Edwin von Böventer*, Theorie des räumlichen Gleichgewichts, Tübingen 1962, S. 12 f.

[24] Als »Transportkosten« bezeichnen wir sämtliche Kosten, die dadurch entstehen, daß Kunden und Lieferanten räumlich voneinander entfernt sind; dazu gehören außer den reinen Frachtkosten etwa auch bestimmte Verpackungs-, Lade-, Lager- und Kommunikationskosten. Vgl. im einzelnen *August Lösch*, Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, 2. Auflage, Jena 1944, S. 148 ff. *Erich Schneider* hat gezeigt, daß im Falle räumlicher Konzentration aller Anbieter oder aller Nachfrager (oder beider Gruppen an je einem Ort) die Märkte als räumlich vollkommen aufgefaßt werden können, obwohl Transportkosten entstehen. Vgl. *Erich Schneider*, Preisbildung und Preispolitik unter Berücksichtigung der geographischen Verteilung von Erzeugern und Verbrauchern, Schmollers Jahrbuch, Bd. 58 (1934 I), jetzt auch abgedruckt in: *Erich Schneider*, Volkswirtschaft und Betriebswirtschaft, Tübingen 1964, S. 3–23. Für unser Problem sind *Schneiders* »Quasi-Punktmärkte« allerdings praktisch nicht relevant.

renz aus anderen Gebieten des Gemeinsamen Marktes gewähren. Kosten der Raumüberwindung etwa entsprechen Schutzzöllen nur insoweit, als die Märkte der nationalen Gruppen durch räumliche »Substitutionslücken« (*Joan* und *E.A.G. Robinson*)[25] getrennt sind. Zwischen den Märkten der nationalen Gruppen muß quasi ein »Niemandsland« bestehen[26]. Die Kartellpreise am Rande eines kartellierten Gebiets können die Konkurrenzpreise am Rande eines nichtkartellierten Gebiets jeweils nur um den Betrag der Transportkosten zwischen den (ökonomisch) einander am nächsten gelegenen Orten der beiden Marktgebiete übersteigen, sofern es keine anderen Handelshemmnisse gibt. Vor allem aber ist zu beachten, daß Wettbewerbsimpulse sich auf unvollkommenen Märkten kettenförmig oder wellenartig ausbreiten[27]. Je enger die Lücken und je länger die gemeinsamen Grenzen, an denen die Märkte der nationalen Gruppen ohne nennenswerte Lücken ineinander übergehen, desto größer ist ceteris paribus die Wahrscheinlichkeit, daß Wettbewerbsprozesse, die in Ländern mit Kartellverbot entstehen, im Gemeinsamen Markt auf legal kartellierte Gebiete übergreifen. Und je geringer der Schutz durch natürliche Lücken, desto mehr hängt die Wirksamkeit nationaler Kartelle davon ab, daß ihnen (legale) Möglichkeiten zur kollektiv organisierten Unterbrechung des Kettenwettbewerbs, zur Abwehr oder Dämpfung der Konkurrenz von außen zur Verfügung stehen.

2. *Kettenförmige Konkurrenzbeziehungen auf unvollkommenen Märkten* sind in der Praxis vermutlich sehr häufig anzutreffen. *Machlup*, der im Anschluß an *Chamberlin* den Begriff »chain oligopoly« geprägt hat, schreibt:[28]

»Chain oligopolies exist within highly populated industries, where firms find themselves surrounded by ›a few neighbors‹, close to them in space or because of an especially high degree of similarity of the quality of their products. There may be hundreds of thousands of firms in the industry, but only some compete for exactly the same clientele and only the particularly close ones – in terms of location or quality – may be conscious of each other's reactions. ... Thus every seller is a member of an oligopolistic subgroup within an industry of many sellers, but each of these subgroups has a different composition because everybody has different ›neighbors‹«.

[25] Zum Begriff der Substitutionslücke vgl. *Alfred E. Ott*, Marktform und Verhaltensweise, Stuttgart 1959, S. 31–42.

[26] »bounded on all sides by a marked gap in the chain of substitutes« sagt *Joan Robinson* (The Economics of Imperfect Competition, 1. Auflage 1933, Neudruck London 1954, S. 5). Sie meint allerdings nicht (nur) die räumliche Dimension der Märkte.

[27] Vgl. oben Abschnitt II/1 und 2 der Einführung.

[28] *Fritz Machlup*, The Economics of Sellers' Competition, Baltimore 1952, S. 508 f.

Der Wettbewerb kann in solchen Situationen besonders intensiv sein. Denn auf heterogenen Märkten mit zahlreichen Anbietern ist weder ein spontanes friedliches Oligopolverhalten noch die »Schlafmützenkonkurrenz« des Polypols zu erwarten. Die oligopolistische Interdependenz innerhalb der »subgroups« begünstigt zwar die Neigung zu einem friedlichen Verhalten; doch die kettenförmige Verbindung der Märkte erschwert die Bildung einer Gruppensolidarität: »everybody has different ›neighbors‹.« Wettbewerbsimpulse, die in einer der Untergruppen entstehen, können Wettbewerbsprozesse auslösen, die mit mehr oder minder großer Verzögerung die ganze Gruppe erfassen. Solche Impulse entstehen auch durch exogene Ereignisse, wie z.B. die Beseitigung von Handelsgrenzen im Gemeinsamen Markt, Bau eines Kanals etc. Wir werden darauf noch zurückkommen.

Bei Kettenwettbewerb kann der einzelne Anbieter nicht damit rechnen, daß seine Rivalen aus Furcht vor Vergeltung aggressive Aktionen unterlassen werden; er übersieht nicht, welche Impulse von anderer Seite auf sie einwirken, deshalb wird jeder, der nicht Gefahr laufen will, ins Hintertreffen zu geraten, vorbeugend selbst aggressiv operieren. *Machlup* meint (S. 507 f.):

»An Oligopolist under such circumstances ... is more afraid that his rivals will start taking lower prices and steal his business than that they might retaliate for his own price concessions.« Und er fährt fort: »Most businessmen dislike situations of this sort and refer to them as demoralized markets, unhealthy, chaotic.«

Der Versuch, derartige Märkte durch organisatorische Maßnahmen zu »ordnen«, wird aber gleichfalls durch die Heterogenität und die große Zahl der Anbieter erschwert. »Zwanglose Maßnahmen«, wie z.B. barometrische Preisführerschaft, funktionieren unter solchen Bedingungen gewöhnlich nicht[29]. Kettenwettbewerb läßt sich nur durch straff organisierte Institutionen ausschalten, die von den staatlichen Instanzen zumindest toleriert werden müssen. In der Regel wird die Wirksamkeit wettbewerbsbeschränkender Absprachen davon abhängen, ob sie in kritischen Situationen im Rahmen der geltenden Rechtsordnung durchgesetzt werden können oder nicht[30].

[29] Vgl. *Jesse W. Markham*, The Nature and Significance of Price Leadership, American Economic Review, Bd. 41 (1951), wiederabgedruckt in: Readings in Industrial Organization and Public Policy, Homewood, Illinois 1958, dort besonders S. 186 f.

[30] »It is a well-established proposition that if any member of the agreement can secretly violate it, he will gain larger profits than by conforming to it. It is, moreover, surely one of the axioms of

Ein nationales Kartell – und damit kommen wir zu unserer engeren Frage zurück – muß im Gemeinsamen Markt den grenzüberschreitenden Kettenwettbewerb unterbrechen; die kartellierten nationalen »subgroups« müssen sich künstlich isolieren, sonst läßt sich der Friede innerhalb der Gruppen nicht erhalten. Die einzelnen möglichen Verteidigungsstrategien und ihre Voraussetzungen sollen im zweiten Kapitel systematisch dargestellt werden.

3. Die Hypothese, daß die räumliche Unvollkommenheit der Märkte die Entstehung wirksamer Wettbewerbsprozesse begünstigen kann, wird gestützt durch die Erfahrung, daß Anbietergruppen *Frachtgrundlagensysteme* vereinbaren. Durch Preisstellung von einer gemeinsamen Frachtgrundlage wird ja das räumlich gestreute Angebot fiktiv am Basisort konzentriert. Über die Funktionen des Frachtgrundlagensystems und über seine Wirkungen auf Wettbewerb und Standortstruktur ist – besonders in den USA – schon viel geschrieben worden[31]. Wir wollen uns hier auf die Frage konzentrieren, aus welchen Gründen die Vereinbarung gemeinsamer Frachtgrundlagen geeignet ist, die Intensität des Wettbewerbs – und zwar gerade des Kettenwettbewerbs – zu beschränken.

Bei der Beurteilung der Wirkungen des Frachtgrundlagensystems hat sich besonders deutlich gezeigt, daß das Modell der vollkommenen Konkurrenz als Referenzsystem der Wettbewerbspolitik unzulänglich ist und zu falschen Ergebnissen führen kann[32]. *Hans Möller* beispielsweise gelangte offensichtlich durch das Modell zu irrigen Schlüssen bezüglich der Funk-

human behavior that all agreements whose violation would be profitable to the violator must be enforced.« *George J. Stigler*, A Theory of Oligopoly, Journal of Political Economy, Bd. 72 (1964), S. 46.

[31] Noch immer sehr informativ ist *Fritz Machlup*, The Basing-point System, Philadelphia und Toronto 1949; Zum jüngsten Stand der Diskussion vgl. *Douglas Needham*, The Rationale of Basing-point Pricing, Southern Economic Journal, Bd. 30 (1963/64), S. 309–314.

[32] Vgl. *Machlup*, The Basing-point System, a.a.O., besonders S. 47–52, 73–77 und 95–99. Vierzig Jahre lang wurde das in den USA seit etwa 1880 praktizierte Frachtgrundlagensystem von Theoretikern und wettbewerbspolitischen Instanzen nicht beachtet. 1925 entschied der Supreme Court im sogenannten »ersten Zement-Fall«, das System verstoße nicht gegen die Antitrustgesetze, da die Uniformität der Preise nach dem klassischen »law of indifference« auf vollkommenen Märkten als Folge des Wettbewerbs zu erwarten sei (dazu *Machlup*, S. 76). Erst 1948 revidierte der Supreme Court seine Entscheidung und erklärte das Frachtgrundlagensystem im »zweiten Zementfall« als illegal; das Gericht erkannte »the existence of a combination among respondents to employ the basing-point system for the purpose of selling at identical prices«. (Zitiert nach *Machlup*, S. 81.)

tion von Frachtgrundlagensystemen bei Kartellverbot[33]. Nachdem er richtig festgestellt hat, daß im Kartell höherer Ordnung (Syndikat) die innere Kartellorganisation durch Preisstellung ab Frachtgrundlage erleichtert und gefestigt werden kann, meint er, die Wirkung des Systems sei ganz anders, wenn die Unternehmen sich nur über die Frachtgrundlagen, nicht aber über die Preispolitik geeinigt haben.

»Trotz der Anerkennung einer gemeinsamen Frachtbasis kann der Konkurrenzkampf mit Hilfe der Preis- und Vertriebspolitik weitergeführt werden. Durch die Erhöhung der Markttransparenz und die Neutralisierung der Wirkungen der Standortdifferenzierung (sic!) muß sich die Intensität der Konkurrenz sogar erhöhen.«

Möller unterscheidet dann nach der Zahl der Anbieter zwei Fälle:

a) »Bei Homogenität des Gutes kann durch die Konkurrenz auf der Angebotsseite bei genügender Zahl von Anbietern der Frachtbasisverkauf zu einem einheitlichen Grundpreis ab Frachtbasis führen. Die Wahl einer gemeinsamen Frachtbasis durch eine größere Zahl von Anbietern kann also als eine von den Marktbeteiligten durchgeführte organisatorische Maßnahme zur Annäherung des Marktablaufs an die Form der freien Konkurrenz aufgefaßt werden.«

b) »Ist die Zahl der Anbieter gering, so kann die Vervollkommnung des Marktes durch den Übergang zu Preisen ab Frachtgrundlagen zur Folge haben, daß ein oligopolistischer Preiskampf einsetzt, der für alle Marktbeteiligten auf die Dauer von Nachteil sein muß.«

Ohne Zweifel ist das Ergebnis von Fall a) häufig zu beobachten. Die Frage bleibt jedoch, ob der einheitliche Grundpreis ab Frachtbasis »durch die Konkurrenz« zustande kommt oder ob nicht vielmehr friedliches Oligopolverhalten dahinter steht, das durch die administrierte räumliche Preisstruktur erleichtert oder erzwungen wird. Es ist doch sehr unwahrscheinlich, daß eine große Zahl von Anbietern freiwillig den Verkauf ab Frachtgrundlage vereinbaren würde, wenn dadurch die Konkurrenz intensiver würde. Und es ist noch unwahrscheinlicher, daß eine kleine Gruppe von Anbietern ein Interesse an einem gemeinsamen Frachtgrundlagensystem hätte, sofern dadurch die Gefahr oligopolistischer Preiskämpfe zunähme.

Kehrt man das Räsonnement um, wird es überzeugender: Die Oligopolisten wissen aus Erfahrung, daß Unvollkommenheiten der Märkte aggres-

[33] *Hans Möller*, Grundlagen einer Theorie der regionalen Preisdifferenzierung, Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 58 (1943), speziell S. 376. *Möller* hat 1962 in der bereits zitierten Einführung zum Neudruck seines Buches »Kalkulation, Absatzpolitik und Preisbildung« (a.a.O., S. XXXIV) darauf hingewiesen, daß er 1943 das Frachtgrundlagensystem untersucht habe, hat jedoch nicht zu erkennen gegeben, ob er seine Ergebnisse für korrekturbedürftig hält oder nicht.

sive Wettbewerbshandlungen möglich machen (in diesem Fall besonders örtliche Preisunterbietungen). Sie wissen auch, daß aus einzelnen Anstößen wirksame Wettbewerbsprozesse entstehen, die vor allem bei geringer Kapazitätsauslastung zu ruinösen Formen des Wettbewerbs führen können. Das Motiv zur Vereinbarung eines Frachtgrundlagensystems wird vor diesem Hintergrund deutlich. Die räumliche Preisstruktur soll geordnet, soll übersichtlicher gemacht werden, damit die einzelnen Anbieter die Preispolitik ihrer Rivalen verfolgen können. Oligopolisten, die kein Interesse an Preiskämpfen (Verdrängungswettbewerb) haben, organisieren den unvollkommenen Markt, um untereinander ihr Verhalten zu kontrollieren – und das heißt, sie vereinbaren ein Frachtgrundlagensystem, um den Oligopolfrieden innerhalb der betreffenden Gruppe vor Störungen zu bewahren.

Die Preispolitik der Anbieter ist relativ einfach zu kontrollieren, wenn sie eine einheitliche Kalkulation der Frachten und »Extras« vereinbaren, wenn sie zusätzlich ihre Preislisten veröffentlichen (offene Preise) und wenn dafür gesorgt wird, daß alle Anbieter sich stets an ihre Listenpreise halten (eventuell gesetzliches Diskriminierungsverbot). Die Markttransparenz ist dann perfekt. Alle Anbieter und Nachfrager können die jeweiligen Ortspreise berechnen und vergleichen. Für homogene Güter müssen unter solchen Umständen einheitliche Orts- und Basispreise gelten.

Die Preispolitik der Unternehmen ist festgelegt. Sie dürfen nur die Basispreise und damit alle Ortspreise zugleich verändern. Verdeckte örtliche Preissenkungen, die einzelnen Anbietern zumindest temporär Vorteile bringen könnten, sind nicht zulässig. Die Oligopolisten werden eine aggressive Preispolitik dann aus den gleichen Gründen unterlassen, aus denen sie sich sonst auf vollkommenen Märkten friedlich verhalten[34]. Sie brauchen ihre Preispolitik nicht abzusprechen, wenn einmal ein gemeinsames Frachtgrundlagensystem etabliert ist. Jeder weiß, daß er mit unverzüglichen Reaktionen seiner Rivalen rechnen muß. Selbst gezielte Vergeltungs-

[34] Vgl. *Machlup*, The Basing-point System, a.a.O., S. 113 f. Anders teilweise noch heute die Literatur zum EGKS-Vertrag. »Ab-Werk-Preise behindern ... einen wirksamen Preiswettbewerb, weil die Produzenten ihre Position im Kreise der Konkurrenten nur mit Mühe feststellen können. Jene Feststellungen und Vergleiche werden Abnehmern und Herstellern erheblich erleichtert, wenn mehrere Hersteller, wie dies in der Praxis häufig geschieht, ihre Preistafeln auf denselben Ort abstellen.« *Andreas Jerusalem*, Das Diskriminierungsverbot in der Marktordnung des Montanvertrages, Düsseldorf 1961, S. 105.

maßnahmen sind möglich, besonders im Falle dominierender Preisführerschaft[35].

Sofern ein gemeinsames Frachtgrundlagensystem auf bestimmten Märkten geeignet ist, die Intensität des »ungeordneten« Kettenwettbewerbs zu mindern und eventuell eine internationale Kartellierung zu ersetzen, kann auch das Verbot von Frachtgrundlagensystemen in einem Lande des Gemeinsamen Marktes, das einen relevanten Anteil des Angebots stellt, den Wettbewerb fördern. Partielle Frachtgrundlagensysteme in Partnerländern könnten durch Außenseiterkonkurrenz gestört oder zerstört werden. Allerdings sind Frachtgrundlagensysteme auch geeignet, durch räumliche Preisdifferenzierung Konkurrenz von außen abzuwehren und dadurch nationale Kartelle zu sichern. Zu dieser »Abwehrfunktion« kommen wir im folgenden Kapitel. Außerdem soll eine »Ventilfunktion« des Frachtgrundlagensystems herausgearbeitet werden. Sie ist eng verknüpft mit der hier behandelten »Kontrollfunktion«, kann aber erst im Zusammenhang mit den Folgen konjunktureller Phasenverschiebungen (im fünften Kapitel) erörtert werden.

4. Wovon hängt es nun ab, ob die Märkte benachbarter nationaler Gruppen im Gemeinsamen Markt durch *Substitutionslücken* getrennt sind, die nationalen Kartellen auch ohne staatliche oder privat organisierte Handelshemmnisse einen gewissen Schutz vor grenzüberschreitendem Kettenwettbewerb gewähren könnten?

[35] *Machlup*, The Basing-point System, a.a.O., S. 131 ff. Eine kollektiv organisierte Annäherung an die Bedingungen des Modells der vollkommenen Konkurrenz bezweckt oder bewirkt jedoch nicht unter allen Umständen eine Beschränkung des Wettbewerbs. Vgl. *Elisabeth Liefmann-Keil*, Organisierte Konkurrenz-Preisbildung. Großhandelsversteigerung und Warenbörse, Leipzig 1936. Die Verfasserin weist mehrfach darauf hin, daß Maßnahmen zur Beseitigung von Unvollkommenheiten der Märkte den Wettbewerb beschränken oder praktisch ausschalten können, wenn Oligopolsituationen und/oder dominierende Positionen bestehen (vgl. a.a.O., S. 9, 58 und 152 ff.). Die von ihr speziell untersuchten organisierten Märkte, Baumwollbörse und Wollauktion, sind jedoch dadurch gekennzeichnet, daß das Angebot aufgrund seines landwirtschaftlichen Ursprungs in sehr vielfältiger Weise differenziert ist und daß die Reaktionsfähigkeit der Anbieter und ihre Marktübersicht durch naturgegebene Faktoren trotz organisierter Märkte relativ begrenzt bleiben (S. 59 f.). Ein wichtiger Beweggrund zur Organisation der Märkte ist, daß die Bildung von Terminmärkten und damit eine ausgeglichenere Preisentwicklung ermöglicht werden soll. Verminderung der Preisschwankungen ist in diesen Fällen nicht gleichbedeutend mit einer administrierten Starrheit der Preise. Trotz organisierter Preisbildung bleibt Kettenwettbewerb bestehen, und zwar ein Kettenwettbewerb der Qualitäten. Die Organisation (Typenbildung, laufende Notierung) trägt dazu bei, daß die Einzelmärkte (subgroups) praktisch lückenlos miteinander verknüpft sind; es entsteht eine eng geschlossene »Reihe« von Substituten (*Liefmann-Keil*, S. 147 im Anschluß an *Kaldor*). Die Preiselastizitäten der Nachfrage sind für die einzelnen Qualitäten relativ hoch, obwohl die Elastizität der Gesamtnachfrage gering ist (vgl. a.a.O., S. 60 und 144 ff.).

a) Räumliche Lücken, die in ihrer Wirkung Schutzzöllen gleichkommen, könnten infolge der Oberflächengestalt der Erde bestehen (Gebirge, Wüsten, Meere). Lücken können auch politisch-historische Ursachen haben. So werden möglicherweise zwischen Süddeutschland und Norditalien Lücken im Kettenwettbewerb nicht nur wegen der Alpen bestehen bleiben, sondern auch deshalb, weil Österreich und die Schweiz nicht der EWG angehören. Außerdem könnten zwischen nationalen Gruppen im Gemeinsamen Markt zumindest vorübergehend schützende Lücken bestehen, soweit in der Vergangenheit infolge der »abstoßenden Wirkung« politischer Grenzen eine sogenannte »Grenzöde« längs der heutigen Binnengrenzen entstanden ist[36].

b) In Westeuropas industriellem Kerngebiet, dort wo die meisten Binnengrenzen der EWG verlaufen, haben allerdings günstige naturgegebene Voraussetzungen eine ausgeprägte industrielle Agglomeration ermöglicht, die auch weiter zunahm, als die »abstoßende Wirkung« der nationalen Grenzen partiell fühlbar wurde[37]. Wenn auch die wirtschaftliche Entwicklung grenznaher Gebiete im Einzelfall behindert worden ist, kann man von durchgehenden Lücken längs der Binnengrenzen, die geeignet wären, nationalen Kartellen Schutz zu gewähren, wohl nicht sprechen. Im europäischen Kerngebiet, das auch bereits zahlreiche grenzüberschreitende Verkehrswege aufweist, gehen dieMarktnetze der nationalen Gruppen vermutlich an vielen Stellen ohne Lücken ineinander über, wenn erst einmal die staatlichen Handelshemmnisse beseitigt sind.

c) Die Beseitigung der Handelshemmnisse in der EWG wird vermutlich weitere Tendenzen zur räumlichen Verdichtung im Kerngebiet auslösen, da die abstoßende Wirkung der Binnengrenzen beseitigt wird und die der Außengrenzen vermutlich zunimmt[38]. Die Standortwirkungen sind Reflex von Handelsvermehrung und Handelsablenkung als Folge einer regional

[36] Zu den einzelnen Ursachen und Formen der Grenzöde vgl. *Lösch*, a.a.O., S. 141 f., 144 ff., 244 ff. 316 ff. et passim.

[37] Zu den Einzelheiten der Kernbildung vgl. *Andreas Predöhl*, Außenwirtschaft, Göttingen 1949, besonders S. 52–62 und 125 ff.; eine kurzgefaßte neuere Version der gleichen Vorstellungen findet sich bei Predöhl, Das Ende der Weltwirtschaftskrise, Reinbek bei Hamburg 1962 (r-d-e Bd. 161), S. 80 ff. Zur Ausdehnung des Kerngebiets und zur Intensität der Verflechtung vgl. auch *Jürgensen*, Die westeuropäische Montanindustrie und ihr gemeinsamer Markt, Göttingen 1955, S. 44 ff.

[38] Vgl. *Herbert Giersch*, Economic Union Between Nations and the Location of Industries, Review of Economic Studies, Bd. 17 (1949/50), S. 87–97. Zur gleichen Hypothese: Economic Commission for Europe (ECE), Economic Survey of Europe in 1956, Genf 1957, Chapter IV, S. 17 f.; sowie *Henri Bourguinat*, Espace Economique et Intégration Européenne, Paris o. J. (1961), speziell S. 160 ff.

begrenzten Wirtschaftsgemeinschaft. Auf die Dauer ist deshalb zu erwarten, daß Lücken im Gemeinsamen Markt zwischen nationalen Gruppen, die lediglich infolge politischer Grenzen entstanden sind, geschlossen werden.

d) Hinzu kommt, daß bei zunehmender Agglomeration im westeuropäischen Kerngebiet ohnehin die Tendenz besteht, räumliche Lücken zwischen den nationalen Teilkernen zu schließen. Unternehmen, die (z.B. im Falle der räumlichen »diversification« oder der Gründung von »tariff factories«) Vorteile der Nähe des Kerngebiets nutzen wollen, können Nachteile der Enge vermeiden, insbesondere mit geringerem Aufwand Arbeitskräfte (Pendler) gewinnen, wenn sie bisherige Randgebiete in der Nähe der Binnengrenzen als Standort wählen. Diese Entwicklung wird häufig durch regionalpolitische Maßnahmen gefördert und vermutlich auch dadurch begünstigt, daß das Einzugsgebiet der bisherigen Agglomerationszentren sich durch Vervollkommnung der Transportmittel und -netze (z.B. Pipelines), sowie durch Erschließung »leichter« Werkstoffe und Energieträger (Leichtmetalle, Kunststoffe, Atomstrom) ausdehnt; bessere Kommunikations- und Werbemittel tun ein übriges[39].

Alles das mindert die Möglichkeiten, nationale Kartelle allein aufgrund räumlicher Unvollkommenheiten der Märkte aufrechtzuerhalten. Natürliche Lücken werden geschlossen, und die Möglichkeiten, »künstliche« Lücken durch regionale Preisdifferenzierung zu schaffen, verlieren ebenfalls an Bedeutung. Die unübersichtliche, nicht spontan zu ordnende Situation des »chain oligopoly« bleibt jedoch trotz räumlicher Verdichtung bestehen.

e) Auch nach Beseitigung aller staatlichen und privaten Handelshemmnisse, die einem protektionistischen Zweck gedient haben, bestehen Lükken im Kettenwettbewerb allerdings nicht nur infolge räumlicher Trennung der Märkte der nationalen Gruppen. *Lösch* (1944): »Staaten gleichen Oasen, die durch Zölle, Gesetze, Sprache, Gemeinschaftsgefühl, Unsicherheit und Schicksal wie durch eine weite Wüste getrennt sind[40].« Unter heutigen Verhältnissen klingt das sehr dramatisch; doch auch die jüngsten

[39] Für Nordrhein-Westfalen wurde ermittelt, daß während der letzten Jahrzehnte das Wachstum in den Randzonen des Industriegebietes stärker war als im eigentlichen Ruhrrevier. »Während früher das Wachstumsgefälle vom Ruhrgebiet nach außen ging, hatte es in den letzten zwanzig Jahren die umgekehrte Richtung.« *Paul Wiel*, Agglomerations- und Dezentralisationstendenzen der nordrhein-westfälischen Wirtschaft seit der Vorkriegszeit (Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 1075), Köln und Opladen 1962, S. 26, vgl. auch S. 44 und 50 f.

[40] *Lösch*, a.a.O., S. 140.

Erfahrungen im Saarland haben gezeigt, daß der zollfreie Warenverkehr mit Frankreich (im Rahmen des Saarvertrages) durch manche Schwierigkeiten gehemmt wird, die im Handel zwischen verschiedenen Regionen eines Staates nicht auftreten[41].

Ein Teil dieser Schwierigkeiten könnte im Gemeinsamen Markt wegfallen, wenn nach Harmonisierung der Steuern, Angleichung der Rechtsvorschriften etc. besondere Formalitäten der Abfertigung an der Grenze überflüssig werden. Die übrigen Handelshemmnisse sind (im Unterschied etwa zu einem Zoll) nicht lückenlos; vor allem können die Unternehmen mittels absatzpolitischer Bemühungen selbst dazu beitragen, daß Handelshemmnisse, die infolge unterschiedlicher Geschichte, Sprache, Verbrauchsgewohnheiten etc. bestehen, auf die Dauer überwunden werden – mit der Folge, daß der Kettenwettbewerb über eingespielte zwischenstaatliche Handelsbeziehungen wirksamer werden kann.

Ein wichtiger Unterschied der hier erörterten Handelshemmnisse im Gemeinsamen Markt zu den üblichen Handelsschranken zwischen Staaten mit souveräner Handelspolitik besteht auch darin, daß die verbliebenen zwischenstaatlichen Handelshemmnisse nicht willkürlich verstärkt werden können. Die Bereitschaft der Unternehmen, als Anbieter mittels erheblicher Investitionen Absatzmärkte im Ausland zu erschließen oder als Nachfrager wesentliche Anteile des Bedarfs im Ausland zu decken, ist ceteris paribus vermutlich um so größer, je geringer sie die Gefahr einschätzen müssen, daß im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr Störungen auftreten, die auf Binnenmärkten normalerweise nicht zu befürchten sind.

Die besonderen Risiken des Auslandsgeschäfts sind im Gemeinsamen Markt vermutlich wesentlich geringer, soweit die Unternehmen sicher sein können, daß die Partnerländer und/oder nationale Gruppen nicht mittels protektionistischer Maßnahmen versuchen, lästige Auslandskonkurrenz zurückzudrängen. Die Beseitigung solcher Risiken ist Voraussetzung dafür, daß Lücken im Kettenwettbewerb durch Verstärkung der zwischenstaatlichen Handelsbeziehungen geschlossen werden. Und dies ist wiederum Voraussetzung dafür, daß Wettbewerbsprozesse, die aufgrund der Wettbewerbspolitik einzelner Staaten entstehen, sich im ganzen Gemeinsamen Markt ausbreiten, so daß faktisch keine Unterschiede der Kartellierung von Land zu Land bestehen können.

[41] Vgl. *Olaf Sievert* und *Manfred Streit*, Entwicklungsaussichten der Saarwirtschaft im deutschen und westeuropäischen Wirtschaftsraum, Forschungsbericht des Instituts für europäische Wirtschaftspolitik der Universität des Saarlandes, Saarbrücken 1964, speziell S. 14 f.

Was die staatlichen Handelsschranken an den Binnengrenzen angeht, wollen wir weiterhin unterstellen, daß solche Handelshemmnisse in absehbarer Zeit im Gemeinsamen Markt nicht mehr möglich sein werden. Auf andere Formen des staatlichen Protektionismus kommen wir im dritten und viertel Kapitel zurück. Im folgenden Kapitel geht es zunächst um »private« Abwehrmaßnahmen oligopolistischer Gruppen.

ZWEITES KAPITEL

Verteidigungsstrategien nationaler Kartelle und zwischenstaatlicher Gruppenwettbewerb

I. Sicherung des Oligopolfriedens innerhalb einer Gruppe

1. Das Ergebnis unserer bisherigen Untersuchungen ist, daß unter bestimmten Bedingungen die Kartellierung der Anbieter eines Gutes im gesamten Gemeinsamen Markt ökonomisch unwirksam wird, wenn nur einzelne Staaten Kartelle der betreffenden Branche im nationalen Rahmen wirksam verhindern. Zu den »bestimmten Bedingungen« zählte stets auch die Voraussetzung, daß die erlaubten oder de facto nicht verhinderten Kartelle in den übrigen Ländern keine Möglichkeit haben, sich gegen Konkurrenz von außen zu verteidigen, sei es weil die Struktur der Märkte das nicht gestattet, sei es weil an sich mögliche Verteidigungsmaßnahmen von den nationalen oder supranationalen wettbewerbspolitischen Instanzen unterbunden werden.

Programm dieses Kapitels ist es, zu untersuchen, was die genannte Voraussetzung konkret bedeutet. Wir wollen zeigen, welche Möglichkeiten nationale Gruppen nutzen könnten, um trotz partieller Kartellverbote den Bestand einzelner wettbewerbsbeschränkender Absprachen im nationalen Rahmen oder gar ein friedliches Oligopolverhalten im gesamten Gemeinsamen Markt zu sichern. Wir wollen dabei gleichzeitig aufzeigen, wie die wettbewerbspolitischen Instanzen solche Praktiken durch Anwendung des geltenden Rechts vereiteln können.

Im folgenden wird zunächst ein systematischer Überblick über die Institutionen und Hilfsmittel gegeben, die geeignet sind, zur Sicherung des Oligopolfriedens in einer Gruppe beizutragen. Daß wir uns nicht auf Verteidigungsstrategien beschränken, hat vor allem zwei Gründe:

a) Es gibt Wechselwirkungen zwischen der Abwehr der Konkurrenz von außen und der Ordnung des Verhaltens innerhalb einer oligopolistischen Gruppe. Die einzelnen Mittel erfüllen mehrere Funktionen; sie ergänzen einander oder können sich gegenseitig ersetzen, wie am Beispiel des Frachtgrundlagensystems bereits deutlich wurde.

b) Institutionen und Maßnahmen zur Sicherung friedlichen Verhaltens innerhalb der nationalen Gruppen sind u.U. gleichzeitig geeignet, den Oligopolfrieden in einer größeren Gruppe oder die friedliche Koexistenz zwischen den nationalen Gruppen zu sichern.

Der zweite Punkt wird in Abschnitt II dieses Kapitels näher betrachtet. Dort soll vor allem gezeigt werden, welche Konsequenzen für den Wettbewerb im Gemeinsamen Markt zu erwarten wären, wenn nationale Instanzen, die ein relativ strenges Kartellgesetz anzuwenden hätten, sich de facto der Kartellpolitik der übrigen Länder anpassen und sogenannte »Abwehrkartelle« genehmigen würden. In Abschnitt III schließlich werden die Folgerungen zusammengefaßt, die sich für das Harmonisierungsproblem im Bereich der Kartellpolitik aus unserer Analyse ziehen lassen.

2. Oberster *Gliederungsgesichtspunkt* der folgenden Übersicht ist die Eignung einer Institution, in einzelnen Stadien der potentiellen Wettbewerbsprozesse Anstöße und Bewegungen zu hemmen; es geht vor allem um

a) die Verhinderung primärer Impulse aus den Reihen der Oligopolisten, die sich mehr oder minder ausgesprochen zum friedlichen Verhalten verpflichtet haben,

b) die Abwehr der Konkurrenz von außen und

c) die Eindämmung von Wettbewerbsprozessen, die bereits in Gang gesetzt worden sind.

Weiterhin ist relevant, ob die Institutionen zur Sicherung des Oligopolfriedens durch kollektive oder individuelle Maßnahmen entstehen, ob sie auf privaten Vereinbarungen oder staatlichen Vorschriften beruhen, ob die Unterordnung der Unternehmen freiwillig ist oder ob sie erzwungen werden kann. Von diesen Merkmalen wird es nämlich vor allem abhängen, ob und wie die einzelnen Institutionen durch die staatliche Politik beeinflußt werden können und speziell, ob durch Unterschiede der nationalen Regelungen der Wettbewerb gefördert werden kann oder nicht.

Die einzelnen Institutionen werden nur unter dem Aspekt betrachtet, ob sie zur Minderung des Wettbewerbs auf oligopolistischen Märkten geeignet sind. Daß die Institutionen nicht immer primär diesem Zweck dienen

und daß ihr »sozialer Wert« nicht allein unter diesem Aspekt beurteilt werden kann, braucht wohl kaum erwähnt zu werden[1].

3. Wenn Oligopolisten verhindern wollen, daß im Innern einer friedlichen Gruppe wirksame Wettbewerbsprozesse entstehen, müssen sie *primäre Impulse verhindern.* Auch der »Ausschluß des letzten Wettbewerbs« ist wichtig; denn versteckte, differenzierte Preiszugeständnisse einzelner etwa, können sich als Folge der Reaktionen der Rivalen ausbreiten und schließlich zur allgemeinen, offenen Preisreduktion führen; aggressive Impulse und defensive Reaktionen können von einer an sich »harmlosen« zu einer wirksameren Dimension des Wettbewerbs überspringen.

Die Gefahr solcher Kettenreaktionen kann jedoch auch den potentiellen Angreifer abschrecken; denn für ihn lohnt sich ein Vorstoß nur, wenn seine Rivalen nicht oder nicht schnell und gezielt genug reagieren, so daß seine aggressiven Handlungen ihm auf lange Sicht einen größeren Marktanteil und einen höheren Gewinn einbringen. Deshalb sind alle jene Institutionen zur Verhinderung aggressiver Aktionen geeignet, die den potentiellen Angreifern die Vergeblichkeit oder/und Gefährlichkeit von Wettbewerbshandlungen glaubhaft machen.

a) Das kann u.a. dadurch erreicht werden, daß die Struktur der Märkte den Bedingungen des Modells der vollkommenen Konkurrenz teilweise angenähert wird (Kontrolle, Abbau von Moderatoren). Potentielle Friedensstörer innerhalb der Gruppe werden entmutigt,

aa) wenn sie wissen, daß auch partielle Abweichungen von den gemeinsamen Verhaltensweisen den Rivalen trotz »natürlicher« Unvollkommenheiten der Märkte sehr schnell bekannt werden, weil Institutionen zur »Verbesserung der Markttransparenz« bestehen, etwa gemeinschaftliche Informationsquellen (z.B. Preismeldestellen zum Austausch laufender und künftiger Preise) oder Abreden über die Vereinheitlichung der Leistungen samt Nebenbedingungen (Normung, allgemeine Geschäftsbedingungen, Konditionenkartelle, Rabattkartelle mit gemeinschaftlichen Abrechnungsstellen, Frachtgrundlagensysteme, Preiszonen etc.)[2];

[1] Zur Rechtslage in der Bundesrepublik vgl. z.B. *Müller-Henneberg* und *Schwartz* (Hrsg.), Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und Europäisches Kartellrecht (zitiert als »Gemeinschaftskommentar«), 2. Auflage, Köln 1963, besonders S. 89 ff. Dort wird auch die umfangreiche Spezialliteratur genannt.

[2] »... the most common and effective forms of oligopoly control depend on a complex and systematic price structure, under which terms of trade are so standardized that any sale is immediately comparable with every other; every price cut would be immediately detected and matched, and

bb) wenn partielle Abweichungen nicht möglich sind, etwa weil ein gesetzliches Diskriminierungsverbot mit Zwang zur Veröffentlichung der Preislisten (und zusätzlich eventuell ein Frachtgrundlagensystem) besteht oder weil die Unternehmen ihre Preise vertikal gebunden haben und Lükkenlosigkeit gesetzliche Voraussetzung der Genehmigung der Preisbindung ist; die Unternehmen haben dann nur die Wahl zwischen friedlichem Verhalten und Angriffen auf breiter Front, bei denen sie mit hoher Wahrscheinlichkeit mit defensiven oder vergeltenden Reaktionen ihrer Rivalen rechnen müssen[3];

cc) wenn ihre Rivalen die Vergeltung dadurch glaubhaft machen, daß sie Reservekapazitäten bereitstellen, Werbefeldzüge vorbereiten oder Qualitätsverbesserungen, die denen der Rivalen entsprechen, kurzfristig realisieren können.

b) Die Androhung von Strafen ist ein weiteres Mittel zur Sicherung des Oligopolfriedens. Potentielle Friedensstörer werden entmutigt,

aa) wenn Wettbewerbshandlungen, die gegen die kodifizierte oder ungeschriebene »Branchenmoral« verstoßen, mit wirtschaftlichem oder gesellschaftlichem Boykott bestraft werden;

bb) wenn bestimmte Wettbewerbshandlungen (wie etwa die vergleichende Werbung) aufgrund gesetzlicher Vorschriften für »unlauter« erklärt werden und z.B. eine Schadensersatzpflicht zur Folge haben können;

cc) wenn aufgrund von Absprachen Konventionalstrafen für den Fall der Vertragsverletzung drohen[4].

therefore not worth making in the first place.« *M. A. Adelman*, The Large Firm and its Suppliers, Review of Economics and Statistics, Bd. 31 (1949), S. 115. Eine ausführliche Begründung und praktische Beispiele für seine These gibt *Adelman* in: Effective Competition and the Antitrust Laws, Harvard Law Review, Bd. 61 (1947/48), besonders S. 1327 ff. Vgl. auch *Mestmäcker*, Probleme des Bestmöglichen in der Wettbewerbspolitik, a.a.O., S. 313 ff.

[3] Hierzu (im Anschluß an *Adelman*) *Ernst-Joachim Mestmäcker*, Diskriminierungen, Dirigismus und Wettbewerb; Wirtschaft und Wettbewerb, 7. Jg. (1957), speziell S. 92 f. Zur Sicherung des Oligopolfriedens durch vertikal gebundene Preise vgl. *Herbert Hax*, Vertikale Preisbindung in der Markenartikelindustrie, Köln und Opladen 1961, S. 93–104; sowie *Gabriel*, Preise und Wettbewerb, a.a.O., S. 644 ff.

[4] Zur Sicherung des Oligopolfriedens reicht es u.U. schon aus, wenn eine Vertragsstrafe für die Umgehung relativ harmloser Vereinbarungen droht, wie z.B. für den Fall, daß eine Unternehmung der gemeinsamen Preismeldestelle unrichtige Angaben macht, also etwa verschleierte Rabatte nicht mitteilt. Entsprechendes gilt für Verstöße gegen private »Wettbewerbsregeln« der Verbände. Die Zulässigkeit solcher Wettbewerbsregeln ist in den §§ 28–30 des GWB geregelt. Vgl. dazu *Hans Franzen* im Gemeinschaftskommentar, a.a.O., S. 805 ff.

c) Hiermit kommen wir zu den eigentlichen kartellorganisatorischen Maßnahmen, die unmittelbar der Durchsetzung einer Absprache dienen. Sie können, sofern sie nicht gesetzlich verboten sind, den Oligopolfrieden vor allem aus zwei Gründen besonders wirksam sichern: Erstens ist es möglich, Produktion und Absatz so zu organisieren, daß aggressive Aktionen von seiten der Kartellmitglieder praktisch ausgeschlossen sind, und zweitens kann man z.T. darauf verzichten, potentielle Friedensstörer durch die Androhung einer unmittelbaren Vergeltung im Zaume zu halten. Es ist nicht mehr erforderlich, daß gleichzeitig mit dem Versagen der Abschreckung eine ungeregelte Kettenreaktion beginnt, die allen Oligopolisten schaden könnte. Denn potentielle Anstöße werden organisatorisch verhindert, und wenn das nicht ausreicht, kann die Ausbreitung von Wettbewerbsprozessen eingedämmt werden, ohne daß Friedensstörer die Aussicht haben, »straffrei« davonzukommen (ordnende Kollektiv-Moderatoren, vgl. unter Punkt 5 dieses Abschnitts). Die Kartellorganisation sichert den Bestand einer Absprache und des Oligopolfriedens insgesamt,

aa) indem die einzelnen Anbieter mehr oder minder entmündigt werden, z.B. in einem Syndikat durch Zentralvertrieb etc.;

bb) indem die Märkte aufgeteilt werden, z.B. geographisch (Gebietskartelle, multiple Frachtgrundlagensysteme), nach Kunden (Ausschließlichkeitsverträge), nach Aufträgen (Submissionskartelle), nach globalen Marktanteilen (Quotenkartelle) oder nach Produkten (Typenkartelle, Patentaustauschverträge);

cc) indem das Marktverhalten der einzelnen Anbieter von Kartellorganen überwacht wird, z.B. durch die an sich harmlose gemeinschaftliche Abrechnungsstelle eines Gesamtumsatzrabattkartells;

dd) indem die »Kooperation« auch auf anderen Gebieten organisiert wird, sei es zum Zwecke der Kontrolle, sei es zur Vereinheitlichung der Daten, sei es um die Abhängigkeit der Mitglieder von der gemeinschaftlichen Organisation zu vergrößern[5];

ee) indem innerhalb der Gruppe eine allgemeine »Abrüstung« vereinbart wird, z.B. durch Begrenzung der Kapazitäten (Investitionskartelle, Branchen-Orientierungspläne), gemeinschaftliche Werbung, Vereinbarung von Forschungsgemeinschaften und Patentpools[6].

[5] Zahlreiche Kooperationsformen, die in der bereits erwähnten »Kooperationsfibel« des Bundeswirtschaftsministeriums empfohlen werden, können faktisch auch zu den oben genannten Zwecken genutzt werden.

[6] Zu letzteren vgl. *Brems*, a.a.O., S. 62 ff.

4. Die *Abwehr der Konkurrenz von außen* dient zugleich der Sicherung des Oligopolfriedens innerhalb der Gruppe (Verhinderung von Störungen und Festigung der Solidarität). Wettbewerbsimpulse von außen werden auch z.T. mit den gleichen Mitteln verhindert, die den Frieden im Innern sichern sollen.

a) Zur Abwehr oder Abschreckung ist es wichtig, daß die Gruppe Konkurrenz von außen rechtzeitig erkennen und genau lokalisieren kann. Unter diesem Aspekt ist vor allem Folgendes zu beachten:

aa) Potentielle Eindringlinge und erklärte Außenseiter, die sich an den kollektiven Einrichtungen zur Sicherung des Oligopolfriedens (wie z.B. Preismeldestellen) nicht beteiligen, können vermutlich dennoch in einem »geordneten Markt« nicht unbemerkt aggressiv operieren. Die organisierte Gruppe erkennt (z.B. mittels einer zentralen Umsatzstatistik) am Verhalten der Kunden, wo sie sich zur Wehr setzen muß[7].

bb) Die Entdeckung ist einfacher, wenn ein gesetzlicher Zwang zur Veröffentlichung der Preise und Lieferbedingungen besteht oder wenn die einzelnen Angebote – wie es bei der öffentlichen Vergabe von Aufträgen üblich ist – vom Abnehmer den versammelten Bewerbern bekanntgegeben werden.

cc) Im Falle eines Gesamtumsatzrabattkartells sind auch Außenseiter, die sich im übrigen nicht gebunden haben, daran interessiert, ihre Umsätze der Abrechnungsstelle des Kartells zu melden, damit ihre Abnehmer einen Gesamtrabatt unter Berücksichtigung der Bezüge bei Außenseitern erhalten, sofern dies nach dem Kartellvertrag möglich ist[8].

b) Damit haben wir bereits ein Instrument erwähnt, das gleichzeitig zur Behinderung des Eindringens in den Markt einer organisierten Gruppe geeignet ist.

aa) Sofern Bezüge bei Außenseitern nicht berücksichtigt werden, wirkt nämlich der Gesamtumsatzrabatt als Vergütung für den Bezug bei Mitgliedern der Gruppe. Auch wenn der Außenseiter den jeweiligen Netto-

[7] »The basic method of detection of a price-cutter must be the fact that he is getting business he would otherwise not obtain«. *Stigler*, A Theory of Oligopoly, a.a.O., S. 48.

[8] Das Bundeskartellamt hat überwiegend durch formlose Verhandlungen erreicht, daß in praktisch allen Gesamtumsatzrabattkartellen, denen das Amt nicht widersprochen hat, bei der Berechnung des rabattfähigen Umsatzes nicht nur die Bezüge von Kartellmitgliedern, sondern auch die von Außenseitern mitgezählt werden. Vgl. dazu *Ernst-Joachim Mestmäcker*, Das Rabattkartell im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, ORDO Bd. 13 (1962), speziell S. 260 ff. Dies gilt auch für Importe aus anderen Mitgliedstaaten der EWG, Vgl. *Deringer*, WuW/EWG-Wettbewerbsrecht, Kommentar zu Art. 85 Abs. 1, Anm. 59.

preis bei einem speziellen Auftrag unterbietet, wird der Kunde beim Kartell beziehen, falls er damit rechnet, daß er aufgrund der Rabattstaffel durch diesen Auftrag insgesamt eine höhere Rabattsumme erhalten könnte[9].

bb) Diese Wirkung wird verschärft, wenn einem Abnehmer, der bei Außenseitern kauft, der Verlust eines »Treuerabatts« droht, den das Kartell gewährt, falls der Kunde ausschließlich oder zu einem bestimmten hohen Anteil seinen Bedarf bei Kartellmitgliedern deckt.

cc) Ein ähnliches Handikap für Außenseiter bilden Ausschließlichkeitsverträge, durch die die Abnehmer verpflichtet werden, ausnahmslos bei einem bestimmten Lieferanten oder einer Gruppe von Lieferanten zu beziehen[10].

dd) Sofern relevante Transportkosten auftreten, kann auch die Wahl einer Frachtgrundlage das Eindringen in einen Markt erschweren, z.B. dann wenn die inländischen Anbieter die wichtigsten Importhäfen für das betreffende Gut zu Frachtgrundlagen erklären[11]. Ähnlich wirkt eine Preisdifferenzierung zwischen »bestrittenem und unbestrittenem Gebiet«. Voraussetzung für den Bestand des Oligopolfriedens ist dann häufig, daß innerhalb der Gruppe ein »Ausgleich der Verteidigungslasten« vorgenommen wird[12].

ee) Auch eine gemeinsame Hortung von Patenten kann zur kollektiven Verteidigung eines regionalen Marktes geeignet sein.

ff) Schließlich gibt es Möglichkeiten, den Markt einer Gruppe auf dem Umweg über staatliche Verbote, Gebote oder Genehmigungspflichten

[9] »The principal objection to the use of an aggregated rebate, however, is that it impedes competition from independent producers, because of its strong economic incentive to buyers to confine their purchases to members of the group«. The Monopolies and Restrictive Practices Commission in ihrem Bericht »Collective Discrimination«, London 1955, Ziffer 210, S. 75.

[10] »... once a large group of buyers are committed to buy only from the suppliers who are members of the group it becomes extremely difficult for any independent producer to find a market. He will be particularly handicapped if the supplier members of the group supply a wide range of qualities or sizes of the goods while he produces only a few qualities or sizes«. The Monopolies and Restrictive Practices Commission, a.a.O., Ziffer 115, S. 40.

[11] Vgl. dazu *Needham*, a.a.O., S. 311 ff.

[12] »Diejenigen Mitglieder des Kartells, die wegen ihrer Frachtlage vorzugsweise im bestrittenen Gebiet zu versenden haben, müssen natürlich für die damit verknüpften niedrigeren Preise entschädigt werden«. *Martin Lohmann*, Das Rechnungswesen der Kartell- und Gruppen-Wirtschaft, Berlin 1937, S. 32. Die Schrift von *Lohmann* gewährt einen interessanten Einblick in die Vielfalt der Techniken, die in den 30iger Jahren angewandt wurden, um Kartelle wirksam zu organisieren.

gegen Eindringlinge abzusichern. (Zwischenstaatliche Handelsbeschränkungen i.e.S., wie z.B. Zölle, sollen im Gemeinsamen Markt nach unseren Annahmen jedoch ausgeschlossen sein.)

c) Derartige institutionalisierte Handikaps für die Konkurrenz von außen können ad hoc ergänzt werden durch den Einsatz gezielter Kampfmaßnahmen zur Abwehr der Eindringlinge. Häufig reicht die Drohung solcher Maßnahmen bereits aus, potentielle Angreifer zu entmutigen.

aa) Vor allem die Abwehr (Vergeltung) mittels gezielter Kampfpreise ist hier zu nennen. Auf die verschiedenen Möglichkeiten der individuellen und der kollektiven Preisdiskriminierung und auf die rechtlichen Voraussetzungen, die im Gemeinsamen Markt bestehen, werden wir am Schluß des folgenden Abschnitts noch näher eingehen.

bb) Ein Spezialfall, der bei relevanten Transportkosten wichtig werden kann, ist die Ad-hoc-Errichtung von »Strafbasen« (»punitive bases«)[13].

cc) Auch Exportkartelle können als Instrumente der kollektiven Abwehr aufgefaßt werden, sofern sie dazu dienen, Außenseiter (die möglicherweise ebenfalls kartelliert sind) vom Eindringen in die ausländischen oder inländischen Märkte der Gruppe abzuschrecken.

5. *Die Eindämmung von Wettbewerbsprozessen, die bereits in Gang gesetzt worden sind*, erfordert keine zusätzlichen Maßnahmen. Viele der genannten Mittel zur Sicherung des Oligopolfriedens wirken nämlich auch dann noch, wenn aggressive Aktionen einzelner (primäre Impulse) nicht ganz verhindert werden können. Ceteris paribus gilt:

a) Je wirksamer die Maßnahmen zur Verhinderung primärer Impulse, desto wirksamer wird – zumindest im Anfangsstadium – auch die Ausbreitung von Wettbewerbsprozessen behindert. Denn die Oligopolisten werden aus Furcht vor den Folgen solcher Prozesse bei defensiven Reaktionen gegenüber einzelnen darauf achten, daß der Friede in der Gruppe insgesamt erhalten bleibt. So ist z.B. eine Institution wie die vertikale Preisbindung (sofern sie von der Mehrzahl der Gruppenmitglieder angewandt wird) geeignet, die Ausbreitung verdeckter örtlicher Preiszugeständnisse zu behindern, da der Differenzierung und Änderung der gebundenen Listenpreise

[13] Vgl. *Needham*, a.a.O., S. 313 f. Im Montanbereich, wo die regionale Preisstruktur im Rahmen des Diskriminierungsverbots (Artikel 60 des Montanvertrages) mittels Frachtgrundlagen geordnet ist, dürfen die Unternehmen Konkurrenz aus Drittländern durch gezielte Preisangleichungen gemäß Artikel 60, § 2 b abwehren. »Die Angleichungsbefugnis ermöglicht es den von der Unterbietung betroffenen Unternehmen, den wettbewerblichen Effekt der Unterbietung zu neutralisieren. Sie vermindert damit den Anreiz, Preissenkungen dieser Art vorzunehmen.« *Jerusalem*, a.a.O., S. 102.

im Vergleich zur freien Preisbildung engere Grenzen gesetzt sind. Oligopolisten neigen dazu, die Preisbindung als Instrument der Marktordnung kollektiv zu verteidigen, auch wenn die Bindung an sich nur vertikal und nicht horizontal vereinbart wird oder zumindest – wie in der Bundesrepublik aufgrund der Vorschriften des GWB – nicht horizontal abgesprochen sein sollte[14].

b) Je wirksamer vor allem die Maßnahmen zur »geregelten Bestrafung von Friedensstörern«, desto eher verzichten die einzelnen Oligopolisten auf eine individuelle Verteidigung, durch die Wettbewerbsprozesse sich ausbreiten können.

c) Je mehr Dimensionen des Wettbewerbs durch Absprachen, friedliches Verhalten etc. fixiert sind, desto wirksamer wird das Überspringen der Wettbewerbshandlungen von einer Dimension zur anderen verhindert.

d) Je heterogener die Angebote infolge eines »disengagement« (z.B. durch Typenkartelle), desto stärker wird die Ausbreitung von Wettbewerbsimpulsen gedämpft.

e) Je mehr die einzelnen Oligopolisten sich durch »freiwillige Abrüstung« (Investitionsbeschränkung, Forschungsgemeinschaften und andere Formen der Kooperation) selbst entmachtet haben, desto geringer sind ihre Möglichkeiten, untereinander aggressiv zu operieren, wenn der Friede durch Außenseiter gestört wird.

f) Je bedeutender die Möglichkeiten zur geregelten, vereinbarten Ausbreitung temporärer Impulse, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit ungeregelter, anhaltender Wettbewerbsprozesse, durch die vor allem fixierte Positionen verändert werden. Solche Möglichkeiten des geregelten temporären Wettbewerbs, die gewissermaßen wie ein Ventil ungeregelte Prozesse verhindern sollen, sind z.B.: Saison-Schluß-Verkäufe, Aufhebung der Preisbindung für ältere Modelle und das Recht zur Preisangleichung in einem multiplen Frachtgrundlagensystem (vgl. zum letzteren auch den II. Abschnitt des fünften Kapitels).

6. Als *Zwischenresümee* können wir festhalten: Offenbar verfügen nationale Gruppen, die den Frieden im Innern erhalten wollen, über wirksame

[14] Anfang 1965 haben beispielsweise die sechs führenden deutschen Hersteller von Fotoartikeln beschlossen, ihre Spannen, Umsatzboni und Bruttopreise zu reduzieren, damit die Preisbindung aufrechterhalten werden könne. »Von seiten des Fotoindustrieverbandes wurde hierzu erklärt, im Vordergrund aller Überlegungen habe die Erkenntnis gestanden, daß ein leistungsfähiger Fotohandel auf der Preisbindung basiere und eine Aufhebung in jedem Falle größere Nachteile bedeute als die Kürzung der Spannen«. Saarbrücker Zeitung Nr. 4 vom 6. Januar 1965, S. 12.

Mittel zur Abwehr der Konkurrenz aus Nachbarländern mit Kartellverbot. Nationale Kartelle können die Konkurrenz von außen institutionell ausschließen, abschrecken und/oder gezielt bekämpfen (Punkt 4). Sie können außerdem verhindern, daß aggressive Impulse von außen eine Kettenreaktion im Innern der Gruppe auslösen (Punkt 5).

Derartige Verteidigungsstrategien nationaler Kartelle sind jedoch ohne kartellorganisatorische Maßnahmen nicht möglich. Die Gruppen benötigen eine gemeinsame »Außenpolitik«; und auch im Innern kommen sie nicht ohne organisierte Zusammenarbeit aus, wenn es darum geht, Kettenreaktionen zu unterbinden und etwaige Verteidigungslasten gemeinsam zu tragen. Ein Syndikat könnte die genannten Aufgaben vermutlich am wirksamsten erfüllen. Kartelle, deren Bestand durch organisatorische Maßnahmen gesichert werden muß, bieten nun aber am ehesten Ansatzpunkte für eine wirksame Kartellpolitik der nationalen und supranationalen Instanzen. Dies ist auch die Ansicht der Hohen Behörde der Montanunion. Sie hat sich kürzlich über die Bedeutung des Kartellverbots in Artikel 65 des EGKS-Vertrages folgendermaßen geäußert:

»Die Tatsache, daß alle Vereinbarungen, Verbandsbeschlüsse und verabredeten Praktiken, die darauf abzielen würden, auf dem gemeinsamen Markt den normalen Wettbewerb zu verhindern, einzuschränken oder zu verfälschen, gemäß § 4 des Artikels 65 nichtig (sind) und eine Berufung auf sie vor keinem Gericht der Mitgliedstaaten zulässig ist, hat eine außerordentlich weitreichende Wirkung. Festgefügte Kartelle, die auch unter dem Druck ungünstiger Entwicklungen standhalten, bedürfen einer starken inneren Organisation und des Rechtsschutzes.

Ist eine straffe innere Organisation von Kartellen und die Anwendung von Zwangsmitteln, darunter insbesondere Konventionalstrafen, gegenüber den Kartellmitgliedern nicht möglich, weil den von der Hohen Behörde nicht genehmigten Kartellen jeder Rechtsschutz versagt ist, so werden sich etwaige contra legem getroffene Absprachen dieser Art als in hohem Maße brüchig und unwirksam erweisen. Dies gilt vor allem für unter den Gesichtspunkten der allgemeinen Ziele des Vertrages gefährliche Absprachen wie Preis- und Mengenvereinbarungen der Produzenten.

Diese allgemeine und unmittelbare Wirkung der Bestimmungen des Artikels 65 hat sich in der Praxis bestätigt[15].«

Diejenigen Mittel zur Sicherung des Oligopolfriedens, die häufig nicht per se als Wettbewerbsbeschränkungen gewertet werden, verlieren im Gemeinsamen Markt weitgehend ihre sichernde Bedeutung, sofern sie nur

[15] Die Politik der Hohen Behörde bei Kartellen und Zusammenschlüssen, Bulletin der EGKS, Nr. 47 (April 1964), Ziffer 6, S. 16.

von einer einzelnen nationalen Gruppe angewandt werden, die nicht ohnehin schon marktbeherrschend ist. So ist beispielsweise die vertikale Preisbindung in einem einzelnen Land bei freiem Handel im Gemeinsamen Markt praktisch nicht durchsetzbar, sofern privat vereinbarte Re-Export- und Re-Importverbote unzulässig sind[16].

Ist die vertikale Preisbindung dagegen in allen Ländern gestattet und privatrechtlich durchsetzbar und wird sie durchweg von allen relevanten Anbietern im Gemeinsamen Markt angewandt, so kann dieses Institut vermutlich auch in der größeren Gruppe zur Sicherung des Oligopolfriedens beitragen. Dies führt uns zu den Problemen des folgenden Abschnittes.

II. Nationale Gruppen als Oligopolisten

1. Es geht hier, kurz gesagt, um die *These*, daß die Sicherung des Oligopolfriedens im nationalen Rahmen eine Vorstufe oder ein Mittel zur Sicherung des Oligopolfriedens zwischen den nationalen Gruppen sein kann. Wir wollen vier Aspekte dieser These unterscheiden:

a) Ohne daß irgendwelche Absprachen bestehen, kann schon eine Normierung des Verhaltens der Anbieter, die in den einzelnen nationalen Gruppen ähnlich ist, zur Sicherung des Oligopolfriedens im Gemeinsamen Markt beitragen. Für die vertikale Preisbindung wurde dies bereits gesagt; die Überlegung gilt analog für die Angleichung anderer Institutionen, die

[16] Vgl. *Günther*, in: Das nationale Kartellrecht im Blickpunkt der europäischen Integration, a.a.O. S. 12 f. Die EWG-Kommission hat diese Fragen am 23. September 1964 erstmals im Fall »Grundig-Consten« entschieden. Danach verstößt eine Alleinvertriebsvereinbarung mit absolutem Gebietsschutz und Re-Exportklausel gegen das Verbot des Art. 85 Abs. 1 EWG-Vertrag. Vgl. WuW-Entscheidungssammlung, EV 95 vom Dezember 1964. Ein Abgeordneter des Europäischen Parlaments schrieb in einer Anfrage an die EWG-Kommission: »Produzenten in Ländern, in denen die Preisbindung noch besteht, befürchten, daß ihre Artikel nach EWG-Ländern ausgeführt werden, in denen die Preisbindung abgeschafft wurde und daß sie dann unter dem vorgeschriebenen Preis wieder eingeführt werden könnten. Gibt die EWG-Kommission zu, daß es auf diese Weise zu einer Wettbewerbsverfälschung kommen kann?« Die Kommission gab die Antwort, sie sei sich bewußt, daß infolge unterschiedlicher nationaler Vorschriften »für preisbindende Hersteller unerwünschte Wirkungen entstehen können. Die Anhaltspunkte, über die die Kommission bisher verfügt, gestatten indessen gegenwärtig nicht die Feststellung, daß diese Unterschiede die Wettbewerbsbedingungen auf dem Gemeinsamen Markt verfälschen und dadurch Verzerrungen hervorrufen, die durch eine Rechtsangleichung zu beseitigen sind (Artikel 101 des Vertrages).« Presseverlautbarungen der EWG-Kommission vom 28. Juli 1964, abgedruckt in Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 15, Heft 2 (Februar 1965), S. 122.

das Marktverhalten der Oligopolisten beeinflussen (so vor allem das Wettbewerbsrecht im weitesten Sinne, incl. Diskriminierungsverbote, Urheberrecht, Geschäftsbedingungen, Kalkulationsrichtlinien etc., aber etwa auch gemeinsame Zielsetzungen im Rahmen einer staatlichen »Orientierungsplanung«).

b) Ohne daß zwischenstaatliche Absprachen bestehen, kann eine friedliche Koexistenz (oligopoly stalemate) zwischen den Gruppen dadurch begünstigt werden, daß die Anbieter im nationalen Rahmen kartelliert sind. Denn die nationalen Organisationen vermögen ihre Verteidigungsbereitschaft untereinander eher glaubhaft zu demonstrieren, sie verfügen über eine stärkere, gezieltere Abwehrmacht als die individuellen Anbieter.

c) Wichtig ist vermutlich auch, daß die nationalen Gruppen Störenfriede in ihren Reihen »domestizieren«. Wer die friedliche Koexistenz zwischen den Gruppen verletzt, gefährdet die eigene Gruppe und den Frieden innerhalb der Gruppe. Die Regeln der internen Disziplin werden zu Regeln des Verhaltens der Gruppen untereinander. Die interne Disziplin wahrt den zwischenstaatlichen Oligopolfrieden, der wiederum nur gehalten wird, weil die andern sich kollektiv wehren können und weil sie ebenfalls auf Disziplin achten.

d) Schließlich – und dies ist oft nur ein kleiner Schritt – können nationale Kartelle als organisatorische Basis internationaler Kartelle dienen. Absprachen zwischen den Gruppen brauchen dann nicht so umfassend und detailliert zu sein wie ohne nationale organisatorische Fundamente. Die internationalen Stahlkartelle der Vorkriegszeit waren beispielsweise auf solchen Fundamenten erbaut worden (nationaler Gebietsschutz durch internationale Absprachen über Exporte)[17].

»Die Verantwortlichkeit der Ländergruppen ging so weit, daß sie auch für das Verhalten ihrer Außenseiter grundsätzlich einzustehen hatten. Sie wurden daher mit den Exporten ihrer Außenseiter belastet und hatten für sie Ausgleichszahlungen und unter Umständen sogar Strafen zu tragen.«[18]

Im Falle der Stahlkartelle ergab sich die Mittlerstellung der nationalen Gruppen »als natürliche Folge der unterschiedlichen Wirtschafts- und Rechtsordnungen der Staaten«[19]. Aber selbst wenn es solche Unterschiede

[17] Vgl. hierzu die sehr interessanten Ausführungen bei *Günther Kiersch*, Internationale Eisen- und Stahlkartelle, Essen 1954, besonders S. 82–104.

[18] *Kiersch*, a.a.O., S. 83.

[19] *Kiersch*, a.a.O., S. 82.

im Gemeinsamen Markt nicht mehr gäbe, könnte eine dezentralisierte Kartellorganisation ein legaler Ausweg sein, sofern Absprachen über zwischenstaatliche Wettbewerbsbeschränkungen strenger beurteilt werden als eine »Kooperation« im nationalen Bereich, die den gleichen Zweck erfüllt. Die Wirksamkeit des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt hängt dann von den nationalen Politiken ab.

2. Diese Überlegungen lassen sich nun unmittelbar auf das aktuelle Problem der sogenannten »*Abwehrkartelle*« anwenden. Als Beispiele für Vereinbarungen, mittels derer die Unternehmen eines Landes versuchen können, »sich gegen als leistungsfremd empfundene Vorteile von Konkurrenten oder Konkurrentengruppen aus anderen Ländern zu schützen«, hat das Bundeskartellamt Export- oder Importkartelle, internationale Quotenvereinbarungen und Gebietsschutzabkommen genannt[20]. Das sind Kartellformen, die in der Regel nach Artikel 85 Absatz 1 des EWG-Vertrages als »mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar und verboten« angesehen werden müssen. Im Vertrag sind »Schutzgesichtspunkte« als Begründung für Ausnahmen vom Kartellverbot nicht vorgesehen. Wenn das Bundeskartellamt dennoch erwägt, derartige Kartelle zuzulassen, dann ist

»unverkennbar in dieses Kalkül einbezogen, daß die Kartellpolitik der EWG-Kommission – milde ausgedrückt – mit großer Zurückhaltung betrieben wird, und zwar dort unter ausdrücklicher Berufung auf die unterschiedlichen Wettbewerbsverhältnisse[21].«

Eine Politik, die davon ausgeht, daß der Gemeinsame Markt nicht »reif« sei für einen freien Wettbewerb, solange in einzelnen Ländern relevante Unterschiede der Wettbewerbsbedingungen bestehen, kann jedoch dazu führen, daß es in der EWG auch auf lange Sicht nicht zu jener Belebung des Wettbewerbs kommt, die ja nach weit verbreiteter Auffassung eine Folge der Beseitigung aller staatlichen Handelshemmnisse sein könnte (und sollte). Wir werden diese Hypothese in den folgenden Kapiteln noch modifizieren und für verschiedene Bereiche der nationalen Wirtschaftspolitiken erläutern; hier geht es weiterhin erst einmal um Kartellpolitik im engeren Sinne, und insbesondere um die Folgen einer »de-facto-Harmonisierung« der nationalen Kartellpolitiken auf der Linie der größten Duldsamkeit gegenüber Wettbewerbsbeschränkungen.

Gesetzt den Fall, in der Bundesrepublik (Inland) stehen die Anbieter eines bestimmten Gutes untereinander in wirksamer Konkurrenz; in

[20] Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1963, a.a.O., S. 14.

[21] *Fritz Ullrich Fack*, Abwehrkartelle statt Wettbewerb? FAZ Nr. 146 v. 27. Juni 1964, S. 7.

Frankreich (Ausland) dagegen haben sich die Anbieter des gleichen Gutes legal zu einem Kartell zusammengeschlossen, das sein Marktgebiet, das sich natürlich nicht mit Frankreich decken muß, mit den oben genannten Mitteln gegen Konkurrenz von außen verteidigt und/oder das mittels kollektiver Preisdifferenzzierung (Dumping) in die Märkte der westdeutschen Anbieter eindringt – mit der Folge, daß der Wettbewerb unter diesen verstärkt wird und möglicherweise »ruinöse« Formen annimmt. Was ist in dieser Situation zu tun?

a) Die beste – und vom Vertrag vorgesehene – Lösung wäre, das ausländische Kartell oder zumindest jene Praktiken, die den zwischenstaatlichen Handel gezielt beeinträchtigen, zu verbieten. In Artikel 85 Absatz 1 wird die kollektive Diskriminierung (unter d) ausdrücklich als einer der Tatbestände aufgeführt, die verboten sind[22]. Seiner Verteidigungsstrategien bar, könnte das französische Kartell u.U. durch die deutsche Konkurrenz gesprengt werden.

b) Wir haben, wie gesagt, Grund zu der Annahme, daß die Kommission das Verbot nicht hinreichend energisch durchsetzen wird. Dann entsteht die Situation, daß die deutschen Unternehmer die Erlaubnis zu einem Abwehrkartell fordern. Sie möchten auch mächtig genug sein, sich gegen Konkurrenz von außen zu wehren; sie wollen sich nicht untereinander »zerfleischen«; sie wollen ihre Absatzorganisation rationalisieren und eventuell auch gemeinsam in die Märkte der ausländischen Gruppe eindringen. So etwa werden die Anwälte der inländischen Gruppe argumentieren.

Wenn das Bundeskartellamt an der schon mehrfach zitierten Stelle andeutet, es könne »nötig werden, im Rahmen der Möglichkeiten des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen solche Schutzgesichtspunkte in einzelnen Fällen zu berücksichtigen«, dann haben die Juristen in Berlin und Bonn wohl vor allem an folgende »Möglichkeiten« gedacht[23]:

aa) Vorschriften des GWB, die den »Abwehrgedanken« bereits enthalten, könnten weniger eng ausgelegt werden als in der bisherigen Rechtsprechung. Dies gilt für § 6 (Exportkartelle)[24], für § 7 (Importkartelle) und

[22] Vgl. auch *Verloren van Themaat*, a.a.O., S. 559.

[23] Vgl. auch »Abwehrkartelle gegen Wettbewerbsverzerrungen erwogen«, FAZ Nr. 144 v. 25. Juni 1964, S. 15.

[24] Vgl. *Erich Hoppmann*, Wettbewerbspolitik und Exportkartelle, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 173 (1961), S. 343–382. Das Abwehrmotiv, das auch schon in den USA bei der Freistellung der Exportkartelle vom Sherman Act durch den sogenannten »Webb-Pomerene Act« (1918) eine Rolle gespielt hat, behandelt *Hoppmann*, a.a.O., S. 350 ff.

vor allem für § 38 Absatz 2 Satz 3, die sogenannte »Mittelstandsempfehlung«. Die zuletzt genannte Bestimmung erlaubt (unverbindliche)

»Empfehlungen, bestimmte Preise zu fordern oder anzubieten oder bestimmte Arten der Preisfestsetzung anzuwenden, die von Vereinigungen von Unternehmen unter Beschränkung auf den Kreis der Beteiligten ausgesprochen werden, wenn (1) dadurch wettbewerbsfördernde Bedingungen gegenüber Großbetrieben oder großbetrieblichen Unternehmensformen geschaffen werden sollen...«

Nach bisheriger Rechtsprechung darf die Empfehlung nicht an Großbetriebe gerichtet werden. In der »Kooperationsfibel« des Bundeswirtschaftsministeriums heißt es nun (a.a.O., S. 42):

»Wirtschaftspolitisch gesehen erscheint es sinnvoll, daß Mittelstandsempfehlungen auch an große Mitglieder gerichtet werden dürfen, wenn nur der in § 38 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 GWB vorausgesetzte Empfehlungszweck vorliegt.«

bb) Vorschriften, die eine Kooperation erlauben, ohne daß das Abwehrmotiv bisher berücksichtigt wurde, könnten angesichts der neuen Situation neu interpretiert werden.

»Es könnte das Abwehrmotiv etwa... bei der Beurteilung des Rationalisierungserfolges nach § 5 Abs. 3 (Syndikate) eine Rolle spielen. Kurz, dieser Abwehrgedanke kann bei der Auslegung all der unbestimmten Rechtsbegriffe berücksichtigt werden, mit denen das Gesetz dieses Bundeskartellamt zu arbeiten heißt.«

So der »Industriekurier« in seinem Bericht über einen Vortrag des Präsidenten des Bundeskartellamtes[25]. Fast genau zwei Jahre früher hat der Präsident des Berliner Amtes die Rechtslage, recht konkret, folgendermaßen gesehen:

»Da Art. 85 und 86 durch die Ratifizierung deutsches Recht geworden sind und da überdies das GWB ausdrücklich verlangt, daß Export- und Importkartelle die von der Bundesrepublik in zwischenstaatlichen Abkommen anerkannten Grundsätze über den Verkehr mit Waren oder gewerblichen Leistungen nicht verletzen (§§ 6 Abs. 3 Nr. 1, 7 Abs. 2 und 12 Abs. 1 Nr. 2 GWB), sind die §§ 6 und 7 GWB als gegenstandslos anzusehen, soweit Export- oder Importkartelle den Handel zwischen den Mitgliedstaaten betreffen.«

Und allgemein:

»Der Grundsatz der Vertragstreue und des gemeinschaftsfreundlichen Verhaltens (Art. 5) verbietet ..., von den allgemeinen Kartellvorschriften (§ 1 GWB) Ausnahmen zu

[25] Industriekurier Nr. 177 vom 12. November 1964, S. 1. Ein authentischer Text des Vortrages, den *Dr. Günther* Anfang November 1964 vor der Wirtschaftspublizistischen Vereinigung in Düsseldorf gehalten hat, war trotz mehrfacher Bemühungen nicht zu erhalten.

machen, deren Motivierung mit den Zielen des Gemeinsamen Marktes unvereinbar ist[26].«

c) Wenn wir einmal unterstellen, daß die Juristen Wege finden werden, auf denen auch Abwehrkartelle im Gemeinsamen Markt in den Bereich der Legalität gelangen können, drohen die zu Beginn dieses Abschnitts genannten Gefahren für die Wirksamkeit des Wettbewerbs: Die Kartellierung in allen Staaten ist geeignet, auf den betreffenden Märkten Situationen zu schaffen, in denen aggressive Wettbewerbshandlungen prinzipiell unterbleiben. Der Zusammenschluß zu nationalen Gruppen wäre möglicherweise die Vorstufe zu einer dauerhaften Sicherung der friedlichen Koexistenz durch eine mehr oder minder ausgeprägte zwischenstaatliche Kartellierung (oder Preisführerschaft)[27].

Das muß natürlich nicht so sein; auch unter Oligopolisten gibt es Wettbewerb, und wir werden noch ausführlich untersuchen, welche Bedingungen im Gemeinsamen Markt wirksame Wettbewerbsprozesse zwischen den Gruppen begünstigen können. Im Extrem kann es selbst zu Preiskämpfen kommen.

»Über tatsächliche Fälle solcher oligopolistischer Preiskämpfe von Abwehrexportkartellen wird im Schrifttum allerdings nicht berichtet; sie sind offenbar relativ selten. Es ist deshalb anzunehmen, daß es in diesen Fällen höchstens vorübergehend zu einem Preiskampf kommt. Durch Bildung eines Abwehr-Exportkartells wird demgemäß also eine Änderung der Verhaltensweise der ausländischen »Konkurrenten« herbeigeführt.«[28]

Einige jüngere Erfahrungen deuten darauf hin, daß zumindest besonders fest gefügte nationale Kartelle (Syndikate) auch den Wettbewerb zwischen den Gruppen zum Erliegen bringen:

»Die Verhältnisse auf den Märkten für Zement und Düngemittel sprechen in dieser Beziehung eine deutliche Sprache. Beiderseits der Grenzen bestehen Kartelle oder kartell-

[26] *Günther* in: Das nationale Kartellrecht im Blickpunkt der europäischen Integration, a.a.O., S. 12. In der Diskussion (ebenda, S. 68) hat *Günther* dann die spätere Entwicklung bereits angedeutet: »Wenn die Kommission meint, daß keine Abhilfe zu schaffen ist, weil die Franzosen und die Engländer es nun eben so machen, dann, Herr *Rietschel*, wollen wir weiter sehen.«

[27] Vgl. auch *Corwin D. Edwards*, Maintaining Competition, New York 1949, S. 52.

[28] *Hoppmann*, a.a.O., S. 362. *Hoppmann* stützt sich u.a. auf einen Untersuchungsbericht des Instituts für Exportforschung (Nürnberg) über Exportkartelle in Deutschland seit 1880, jetzt veröffentlicht – mit Gutachten von *Eichler*, *Hoppmann* und *Schäfer* – in: Exportkartell und Wettbewerb, Hrsg. *E. Schäfer*, Köln und Opladen 1964.

ähnliche Organisationen, so daß auch im Zeichen der EWG so gut wie nichts hinüber und herüber geliefert wird.«[29]

Die Hohe Behörde der Montanunion hat nationale Organisationen zum gemeinschaftlichen Verkauf von Steinkohle nicht oder nur nach langem Widerstand und unter dem Eindruck der Strukturkrise genehmigt, da zu befürchten war, daß der Wettbewerb zwischen den Unternehmensgruppen zum Erliegen käme. Im Falle der Ruhrkohlenverkaufsgesellschaften war die friedliche Koexistenz und Kooperation der formal selbständigen Gruppen lange Zeit offensichtlich[30]. Sogar für die Agrarmärkte werden neuerdings nationale Abwehrkartelle – genannt »Marktstrukturfonds« – erwogen[31].

d) Es ist vermutlich eine Illusion, wenn man meint, die Unternehmen im Gemeinsamen Markt könnten ja wieder miteinander in Wettbewerb treten, als sei nichts gewesen, wenn die institutionelle Integration einmal so weit fortgeschritten ist, daß »Abwehrkartelle« überflüssig werden. In der Tat, unter binnenmarktähnlichen Verhältnissen kämen die Unternehmen vielleicht ohne organisierte Kartelle aus; davon wird noch zu sprechen sein. Hier geht es zunächst darum, daß es für alle zuständigen Instanzen sehr schwierig sein wird, wieder wirksamen Wettbewerb herzustellen, nachdem der Prozeß der nationalen Kartellierung und Gegenkartellierung einmal in Gang gekommen ist. Erstens ist durchaus nicht sicher, daß es in der EWG später eine politische Konstellation geben wird, die ein energisches Vorgehen gegen festgefügte Kartelle ermöglicht. Es müßte ja eine gemeinsame kontrollierte »Kartell-Abrüstung« sein, ähnlich der Beseitigung von staatlichen Handelsbeschränkungen in einer Zollunion. Und zweitens könnte die Solidarität innerhalb der Gruppen und die Kooperationsbereitschaft zwischen den Gruppen während einer Periode der Kartellierung so sehr gefördert werden, daß die Unternehmen später trotz eines angewandten Verbots organisierter Wettbewerbsbeschränkungen aggressive Wettbewerbshandlungen weitgehend unterlassen würden. Wenn im Gemeinsamen Markt auf lange Sicht ein wirksamer Wettbewerb

[29] *Fack*, a.a.O., vgl. auch *Burkhardt Röper*, Die Zementindustrie in der EWG, Beilage »Aktuelle Absatzwirtschaft« zu Wirtschaftsdienst, 43. Jg., Heft 11 (November 1963); und »Kartellvorwurf gegen Thomasmehl-Importeure«, FAZ Nr. 286 v. 9. Dezember 1964, S. 19.

[30] Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, EGKS 1952-1962 (»Wagenführ-Bericht«), Luxemburg 1963, S. 381 ff.

[31] Vgl. »Die neue Struve-Idee. Landwirtschaftliche Kartelle für den Kampf um den europäischen Agrarmarkt«, Die Zeit Nr. 47 v. 20. November 1964, S. 42.

erhalten und gefördert werden soll, dürfen diejenigen nationalen Instanzen, die laut Gesetz die Möglichkeit und den Auftrag zu einer relativ restriktiven Kartellpolitik haben, heute nicht resignieren.

e) Das Bundeskartellamt sollte deswegen wirklich nur in seltenen »einzelnen Fällen« das Abwehrmotiv als Begründung für eine zusätzliche Ausnahme vom Kartellverbot anerkennen. Die Kartellerlaubnis dürfte in diesen Fällen nur gewährt werden, wenn eine wesentliche Behinderung durch ein ausländisches Kartell nachgewiesen werden kann und wenn ein inländisches Kartell geeignet ist, dieser Behinderung entgegenzuwirken. Die Erlaubnis könnte mit Auflagen verbunden werden (§ 11 Absatz 3 GWB), sie sollte »in der Regel nicht für einen längeren Zeitraum als drei Jahre erteilt« (§ 11 Absatz 1) und bei Mißbrauch widerrufen oder modifiziert werden (§ 11 Absatz 5 und § 12 GWB).

Im übrigen müßte versucht werden, alle rechtlichen Alternativen zur Erlaubnis eines Abwehrkartells auszuschöpfen. Nach § 98 Absatz 2 findet das GWB »Anwendung auf alle Wettbewerbsbeschränkungen, die sich im Geltungsbereich dieses Gesetzes auswirken, auch wenn sie außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes veranlaßt werden«. Es gibt möglicherweise Fälle, in denen das Bundeskartellamt diese Kompetenz (mittels §§ 1 und 25 f GWB) praktisch nutzen kann[32]. Nach Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17[33] können die Mitgliedstaaten oder »Personen und Personenvereinigungen, die ein berechtigtes Interesse darlegen«, bei der EWG-Kommission den Antrag stellen, daß sie eine Zuwiderhandlung gegen Artikel 85 oder 86 des Vertrages feststellt und verfolgt[34]. Außerdem könnte die Bundesregierung über den Rat darauf hinwirken, daß die EWG-Kommission ihre Pflicht tut (Artikel 155) und Artikel 85 Absatz 1 des Vertrages durchsetzt; notfalls wäre der Europäische Gerichtshof anzurufen (»Untätigkeitsklage« gemäß Artikel 175).

3. Soweit im Gemeinsamen Markt Abwehrkartelle zugelassen werden, ist die im ersten Kapitel entwickelte Vorstellung, daß die in Konkurrenz stehenden Unternehmen eines Landes ein erlaubtes Kartell im Nachbarland sprengen könnten, weiter einzuschränken. In diesen Fällen schützen nicht nur die eigenen Verteidigungsstrategien das Kartell im Nachbarland,

[32] Vgl. zu § 98 Abs. 2 GWB die erwähnte Monographie von *Rehbinder*.

[33] Das ist die bereits erwähnte Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 vom 6 Februar 1962.

[34] Vgl. *Deringer*, WuW/EWG-Wettbewerbsrecht, Kommentar zu VO Nr. 17 Art. 3, Anm. 4.

sondern die Gefahr der Konkurrenz von außen wird auch dadurch verringert, daß ein Abwehrkartell im ersten Land die Konkurrenz der Unternehmen untereinander beschränkt. Wenn in der Bundesrepublik weniger Wettbewerbsimpulse auftreten, wenn auch dort Wettbewerbsprozesse durch kartellorganisatorische Mittel eingedämmt werden und wenn auf den kartellierten nationalen Märkten die Preise nun nicht mehr niedriger sind als etwa in Frankreich, verringert sich die Chance, daß der Wettbewerb sich ausbreitet und den Kartellfrieden in Frankreich stört. Unter solchen Umständen entstehen wirksame Wettbewerbsprozesse im Gemeinsamen Markt vermutlich nur noch durch Konkurrenz aus Drittländern, durch Substitutionskonkurrenz – und soweit es einen *Wettbewerb zwischen den Gruppen* gibt. Wovon hängt es nun ab, ob von den kartellierten Gruppen Anstöße zu Wettbewerbsprozessen ausgehen?

a) Am wichtigsten ist vermutlich, daß zwischen den Gruppen keine Absprachen bestehen, die es gestatten, den Oligopolfrieden im Gemeinsamen Markt mittels der in Abschnitt I dieses Kapitels unter 3. genannten Maßnahmen organisatorisch zu sichern. Insofern hat Artikel 85 Absatz 1 auch eine Bedeutung, wenn das Verbot nur auf zwischenstaatliche Absprachen angewandt wird.

b) Die Intensität des Wettbewerbs zwischen den Gruppen wird wesentlich davon abhängen, welche Formen der in Abschnitt I unter 4. genannten Verteidigungsstrategien die einzelnen Gruppen aufgrund der Marktstruktur und der Wettbewerbspolitik anwenden bzw. anwenden dürfen (Drohung mit Abwehrmaßnahmen, die erlaubt sind). Gezielte Diskriminierungsaktionen nationaler Syndikate sind ceteris paribus vermutlich eher geeignet, Konkurrenz von außen abzuwehren als etwa nationale Gesamtumsatzrabattvereinbarungen. Unter diesem Gesichtspunkt kommt es vor allem auf die Anwendung von Artikel 85 Absatz 1 gegenüber nationalen Kartellen an.

c) Wichtig ist wahrscheinlich auch, daß der Handel im Gemeinsamen Markt wirklich auf die Dauer von allen staatlichen Beschränkungen befreit wird und befreit bleibt. Man kann vermuten, daß auch schon in der Vergangenheit mehr Wettbewerb zwischen nationalen Kartellen zu beobachten gewesen wäre, wenn nicht die potentiellen Angreifer Grund zu der Annahme gehabt hätten, daß die anzugreifenden Gruppen sich um staatliche Schutzmaßnahmen bemühen und so einen Erfolg der Angreifer vereiteln würden.

d) Die Bildung eines Abwehrkartells kann auch die Wirksamkeit des Wettbewerbs stimulieren, soweit Unternehmen, die bisher »Mitläufer« eines ausländischen Kartells waren, im Wege der Kooperation ihre Leistungsfähigkeit und/oder ihre Marktmacht verstärken *und* soweit die Gruppe dann wirklich aggressiv operiert. Es dürfte allerdings – trotz Kooperationsfibel – sehr schwierig sein, diesen Gesichtspunkt bei der Zulassung von Abwehrkartellen zu berücksichtigen[35].

e) Grundsätzlich gilt auch für den Wettbewerb zwischen Gruppen, was *J. M. Clark* für Einzelunternehmen festgestellt hat: Voraussetzung wirksamer Wettbewerbsprozesse ist, daß einzelne Oligopolisten lohnende Chancen zur Ausweitung ihres Marktanteils sehen und daß die Rivalen bereit und in der Lage sind, ihre Positionen zu verteidigen, wobei jedoch die Reaktionen der Angegriffenen nicht so wirksam, nicht so prompt oder auch nur so sicher voraussehbar sein dürfen, daß die potentiellen Angreifer entmutigt werden. Ist der Prozeß einmal in Gang gekommen, müssen alle Konkurrenten ihre Leistung steigern, um mitzuhalten oder den Rivalen zuvorzukommen.

Solche Prozesse drohen jedoch immer wieder in einem Zustand friedlicher Koexistenz (oligopoly stalemate) zu enden, wenn sich alle Oligopolisten leidlich an die letzten Störungen angepaßt haben. Clark hat deshalb besonderes Gewicht auf diejenigen Bedingungen gelegt, unter denen einzelne Oligopolisten die friedliche Koexistenz stören und durch primäre Anstöße Wettbewerbsprozesse in Gang setzen. Ganz allgemein kommt es auf Unterschiede (diversities) der Situation der einzelnen Oligopolisten an, damit sie sich nicht stets gleichartig (und friedlich) verhalten[36].

[35] Der britische Restrictive Practices Court hat beispielsweise 1962 im Fall der »Standard Metal Window Group« anerkannt, daß durch die Kooperation zwischen »Mitläufern« eines zuvor marktbeherrschenden Unternehmens »competition within the industry as a whole was likely to be stronger and more effective ...« Die Entscheidung ist abgedruckt in: OECD, Guide to Legislation on Restrictive Business Practices, Fortsetzungswerk in Loseblattform, unter United Kingdom, Section 3, S. 46 ff.

[36] Unternehmen mit relativ kleinem Marktanteil können z.B. eher geneigt sein, Qualitätsverbesserungen einzuführen, durch die auf lange Sicht die Gesamtnachfrage nach einem Gut zu schrumpfen droht (Beispiel: dauerhaftere Autoreifen), vgl. dazu *Clark*, a.a.O., S. 255 ff. Im Frühjahr 1963 führte die BP in der Bundesrepublik mit dem Werbespruch »Einmal Ölwechsel sparen« ein neues Motorenöl ein. Diese Verhaltensweise wurde offenbar als Störung der friedlichen Koexistenz in der speziellen Dimension »Häufigkeit des Ölwechsels« angesehen. In einem Pressebericht hieß es: »Die BP verwahrt sich dagegen, einen Preiskampf ausgelöst zu haben. Sie verwirkliche lediglich eine Marketing-Idee und versuche, verbrauchergerecht zu denken ... Der bisherige Verkaufserfolg sei zufriedenstellend, zumal da für Öl ein Verkäufermarkt besteht. Man will aber auch wissen, daß

Clark nennt viele derartige »diversities«, die den Wettbewerb auf oligopolistischen Märkten stimulieren können. Für Gruppen von Unternehmen lassen sich seine Beispiele allerdings nur sehr bedingt übernehmen. Denn damit Gruppen durch primäre Impulse (Kollektivimpulse) Wettbewerbsprozesse auslösen, müßten auch jeweils die Gruppen von »diversities« betroffen werden. Davon ist bei *Clark* nur in seltenen Fällen die Rede[37]. In dem hier behandelten Zusammenhang dagegen erhält das Konzept der »diversities« diese neue Dimension: Die Gruppen, die sich im Gemeinsamen Markt als Oligopolisten gegenüberstehen, sind nationale Gruppen. Als solche sind sie jeweils den »diversities« unterworfen, die aus der Existenz und dem Wirken der Nationalstaaten, als Folge unterschiedlicher nationaler Institutionen und Politiken entstehen. Die Bedeutung dieser Unterschiede für die Wirksamkeit des Wettbewerbs auf oligopolistischen Märkten wird in den folgenden Kapiteln ausführlich untersucht werden.

4. Zuvor soll noch ein Bereich des Wettbewerbsrechts betrachtet werden: das schon mehrfach erwähnte Gebiet der *Diskriminierungsverbote*. Denn unter dem Aspekt des Gruppenwettbewerbs erscheint auch dieses Gebiet in einem neuen Licht.

a) Der EWG-Vertrag enthält bekanntlich – anders als der Montanvertrag – kein generelles Diskriminierungsverbot. Artikel 7 verbietet »jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit«, und unter den Wettbewerbsregeln gibt es nur ein Verbot kollektiver Diskriminierungen (Artikel 85 Absatz 1 d) und ein Diskriminierungsverbot für marktbeherrschende Unternehmen (Artikel 86 c). Ähnlich verbietet auch § 26 Absatz 2 GWB nur Diskriminierungen, die von Kartellen, marktbeherrschenden Unternehmen oder preisbindenden Unternehmen ausgehen. Diese Beschränkung des Diskriminierungsverbots gründet sich auf die Erfahrung, daß ein generelles Diskriminierungsverbot allzu leicht als »Kartellersatz« dienen kann[38].

b) Das Bundeswirtschaftsministerium und die Hohe Behörde der Montanunion haben unlängst diese Substitutionsmöglichkeit noch einmal bestätigt. Und zwar hat das BWM in seiner »Kooperationsfibel« darauf hingewiesen, daß Unternehmen im Rahmen von »Wettbewerbsregeln«

zumindest bei zwei anderen Mineralölgesellschaften bereits die Pläne für ein ähnliches Öl in den Schreibtischen liegen.« FAZ Nr. 96 vom 25. April 1963, S. 17.

[37] Etwa S. 168 ff., wo es um die Beziehungen zwischen einem marktbeherrschenden Unternehmen und einer Gruppe von »Mitläufern« geht.

[38] Vgl. oben Abschnitt I/3 dieses Kapitels und die dort zitierte Literatur.

(§ 28 GWB) ein allgemeines Diskriminierungsverbot vereinbaren könnten. Nach Ansicht des BWM wäre es trotz der genannten Beschränkung in § 26 Absatz 2 möglich, im Rahmen des § 28

»für bestimmte Wirtschaftszweige mit Rücksicht auf dort herrschende besondere Umstände Vereinbarungen zuzulassen, die an sich in den Verbotsbereich des § 1 GWB fallen, zugleich aber zum Schutz des Leistungswettbewerbs erforderlich sind. An die ›besonderen Unstände‹ wären freilich strenge Anforderungen zu stellen. Sie könnten – im Gemeinsamen Markt – in Wettbewerbsverfälschungen und Wettbewerbsverzerrungen gesehen werden...«[39]

Die Hohe Behörde meint mit Recht, daß ein Diskriminierungsverbot, das respektiert wird, »natürlich einer Bremsung des Wettbewerbs gleichkommt«. Wenn ein Diskriminierungsverbot dagegen nicht lückenlos ist oder nicht streng genug befolgt wird, bemühen sich die Unternehmen um die Erlaubnis zur Kartellierung, Gründung gemeinsamer Tochtergesellschaften etc.:

»Starke Wettbewerbsanreize bei gleichzeitig möglicher und notwendiger Preisdifferenzierung im Wege der Preisangleichung an Drittländerangebote haben als natürliche Gegenwirkung Bestrebungen zur Wettbewerbsbeschränkung ... zur Folge.«[40]

c) Im Unterschied zum diskriminierenden Verhalten eines einzelnen (nicht marktbeherrschenden) Unternehmens werden kollektive Diskriminierungen verboten, weil sie geeignet sind, wettbewerbsbeschränkende Absprachen gegen Konkurrenz von außen zu verteidigen[41]. Wenn nun aber Gruppen von Unternehmen einander als potentielle Konkurrenten gegenüberstehen, kann die Unterscheidung zwischen individuellen und kollektiven Diskriminierungen zu Ergebnissen führen, die vom Gesetzgeber nicht gewollt sind. Denn Wettbewerbsprozesse zwischen Gruppen werden vermutlich – wie zwischen individuellen Oligopolisten – dadurch ausgelöst und in Gang gehalten, daß (zunächst) nur einem Teil der Nachfrager möglichst geheime Zugeständnisse gemacht werden. Sofern die Gruppen wegen eines Diskriminierungsverbots vor die Wahl gestellt werden, entweder gleich überall die Preise zu senken oder am Status quo festzuhalten, werden die Gruppen geradezu zur friedlichen Koexistenz und Beschränkung auf ihr bisheriges Marktgebiet gezwungen. Sie werden die Preise

[39] Kooperationsfibel, a.a.O., S. 47.

[40] Die Politik der Hohen Behörde bei Kartellen und Zusammenschlüssen, a.a.O., Ziffer 5, S. 15. Das Diskriminierungsverbot des Montanvertrages wird im II. Abschnitt des fünften Kapitels näher betrachtet.

[41] Vgl. oben Abschnitt I /4 dieses Kapitels.

in der Regel wie gute Oligopolisten gemeinsam oder doch ohne akute Rivalität anpassen, wenn sich die Marktbedingungen für alle in ähnlicher Weise geändert haben.

d) Für eine wirksame Wettbewerbspolitik der EWG-Kommission folgt daraus: Entweder muß sie Artikel 85 Absatz 1 so energisch anwenden, daß nationale Kartelle mangels Verteidigungsmöglichkeiten nicht mehr bestehen können; oder die Kommission muß – falls nationale Kartelle bestehen – Artikel 85 Absatz 1 so interpretieren, daß kollektive Diskriminierungen, die den Gruppenwettbewerb stimulieren, nicht verboten sind. Nach dem Wortlaut des Vertrages ist eine derartige Interpretation möglich. Es kommt beispielsweise wieder darauf an, ob in der Wendung »Verhaltensweisen, welche den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind« das Wort »beeinträchtigen« nach der deutschen Bedeutung oder im Sinne des französischen »affecter« ausgelegt wird[42].

Hier soll es jedoch nicht darum gehen, alle Gesichtspunkte zu erfassen, die in einem konkreten Fall bei der Anwendung des Diskriminierungsverbots zu berücksichtigen wären. Wir betrachten – wie gesagt – die Institutionen und Politiken im Gemeinsamen Markt in erster Linie daraufhin, ob sie geeignet sind, den Wettbewerb als Prozeß zu fördern oder nicht. Unter diesem Gesichtspunkt gilt vermutlich auch im Gemeinsamen Markt, was *M. A. Adelman* 1948 aufgrund amerikanischer Erfahrungen über »the role of price discrimination in the process by which prices are set and changed« geschrieben hat:

»*Sporadic, unsystematic* discrimination is one of the most powerful forces of competition in modern industrial markets. Like a high wind, it seizes on small openings and crevices in an ›orderly‹ price structure and tears it apart. On the other hand, the most powerful cement of such structures is, as we have seen, *precisely ordered, systematic discrimination* ...«[43]

III. Folgerungen für die Harmonisierung der Kartellpolitiken

1. Zu Beginn des ersten Kapitels wurde dargelegt, daß eine Angleichung der nationalen Kartellpolitiken im Gemeinsamen Markt allenfalls »auf mittlerer Linie« möglich wäre. *Günthers* Postulat, dasjenige Wettbewerbsrecht, das jeweils für einen bestimmten Tatbestand dem Grundsatz größtmöglicher Wettbewerbsfreiheit »am besten entspricht, sollte Maßstab für

[42] Vgl. dazu *Deringer*, WuW/EWG-Wettbewerbsrecht, Kommentar zu Art. 85 Abs. 1, Anm. 39–50.

[43] *Adelman*, Effective Competition and the Antitrust Laws, a.a.O., S. 1331 f. Hervorhebung im Original.

die Harmonisierung sein«, läßt sich in absehbarer Zeit sehr wahrscheinlich nicht realisieren[44]. Unsere Untersuchung hat nun gezeigt, daß unter bestimmten Bedingungen *die strengsten nationalen Vorschriften sich faktisch durchsetzen*, ohne daß sie de jure als »Maßstab« für eine Harmonisierung dienen. Das bedeutet, bei Angleichung auf mittlerer Linie könnten mehr nationale Absprachen ökonomisch wirksam bleiben als bei Fortbestehen unterschiedlicher Kartellpolitiken von Land zu Land.

Sofern in den einzelnen Ländern unterschiedliche Formen der Wettbewerbsbeschränkung verhindert werden, könnten die nationalen Politiken sich gegenseitig ergänzen. Das gilt nicht nur für Absprachen im engeren Sinne. Auch andere Hilfsmittel zur Sicherung des friedlichen Oligopolverhaltens, wie eine (de facto kollektive) vertikale Preisbindung oder ein Diskriminierungsverbot, funktionieren nicht, wenn ein relevanter Teil eines gemeinsamen Marktes nicht erfaßt wird. Vermutlich ist friedliches Oligopolverhalten im Gemeinsamen Markt schwieriger zu organisieren, wenn die nationalen Gruppen auf unterschiedliche Mittel angewiesen sind, als im Falle harmonisierter Möglichkeiten zur Ordnung der Märkte.

Die Kartellpolitik eines Landes kann jedoch den Wettbewerb in Partnerländern nur fördern, soweit diese das zulassen und soweit private Abwehrmaßnahmen nicht möglich sind oder verhindert werden. Wir wollen den Konfliktfall noch kurz zurückstellen und annehmen, daß die Förderung des Wettbewerbs durch Konkurrenz von außen den politischen Zielen der Regierungen in allen Partnerländern entspricht oder daß die nationalen Instanzen zumindest nicht bereit sind, Maßnahmen zum Schutze der betroffenen Gruppen zu ergreifen.

2. Auch *nationale Kartellpolitiken und gemeinschaftliche Kartellpolitik ergänzen sich wechselseitig*. Die Wirksamkeit der nationalen Politiken wird verstärkt, wenn die Kommission zwischenstaatliche Absprachen, nationale Verteidigungsstrategien, Re-Exportverbote etc. verhindert. Umgekehrt kann ein Verbot zwischenstaatlicher Absprachen u.U. erst wirksam werden, wenn der Wettbewerb mindestens in einem Land (mit ausreichend elastischem Angebot) so aktiv ist, daß er sich auch über die Grenzen ausbreitet. Unter günstigen Bedingungen (vor allem wenn Verteidigungsstrategien nicht möglich sind) kann die Kartellpolitik eines Landes sogar die Anwendung von Artikel 85 Absatz 1 ersetzen.

Bestehen nationale Kartelle oder friedliche Oligopole in allen Ländern, so kann der Wettbewerb im Gemeinsamen Markt durch ein Verbot zwi-

[44] Vgl. oben Abschnitt I /1 des ersten Kapitels.

schenstaatlicher Absprachen allein vermutlich nicht immer gesichert werden. Verteidigungsstrategien brauchen unter solchen Bedingungen nicht einmal erkennbar zu sein. Die Abwehrbereitschaft ist latent vorhanden.

3. Die Wirkungen der relativ strengen Kartellpolitik eines Landes werden – wie gesagt – auf die übrigen Länder übergreifen. Die Tatsache, daß dort bisher nationale Kartelle bestanden haben, muß noch nicht bedeuten, daß die Belebung des Wettbewerbs durch Konkurrenz von außen den Zielvorstellungen der zuständigen nationalen Instanzen widerspricht. Wenn in manchen EWG-Ländern Absprachen bisher nicht wirksam unterbunden wurden, bedeutet das nicht zwangsläufig, daß die betroffenen Gruppen im Gemeinsamen Markt mit der Unterstützung ihrer Regierungen rechnen können.

Auch im Bereich der Kartellpolitik könnte so etwas wie eine »*Wachstumskonkurrenz*« *der Staaten* entstehen. *Scitovsky* hat schon sehr früh die Vermutung ausgesprochen, daß Frankreich beispielsweise seine lange geübte Politik zum Schutz des Mittelstandes in bestimmten Branchen aufgeben werde, wenn die Kosten dieser Politik im Gemeinsamen Markt deutlich werden:

»Cartel agreements, price compensation schemes, differential taxation, etc., protect the small producer from domestic competition by discriminating against his larger and more efficient competitors; but when tariffs and quantitative restrictions on trade are removed, not only may the small producers need more protection still, but the survival even of the large producers may be jeopardized and depend on the removal of discrimination against them. Hence, the freeing of intra-European trade would greatly increase the cost of the old policy of keeping all firms in business; ... It seems reasonable to conclude therefore that wherever the freeing of trade would threaten to divert demand to foreign competitors, the marginal producer would be sacrificed for the sake of keeping at least the low-cost producers in business; ...«[45]

Kürzlich boten Bestrebungen zur Aktivierung des Wettbewerbs in Großbritannien ein Beispiel dafür, daß die Wettbewerbspolitik als Mittel zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums eingesetzt wird[46]. Die Regierungen werden lernen, daß viele Wachstumschancen bereits verpaßt sind, wenn die Auslandskonkurrenz eine konservierte inländische Marktstruktur in Bewegung bringt; sie werden deshalb möglicherweise weniger bereitwillig als bisher Schutzmaßnahmen zulassen oder fördern, wenn Konkurrenz aus dem Ausland den inländischen Wettbewerb stimuliert.

[45] *Scitovsky*, a.a.O., S. 39; ähnlich auch *Balassa*, a.a.O., S. 166.

[46] Vgl. *Fritz Ulrich Fack*, Englands kartellpolitisches Beispiel, FAZ Nr. 87 vom 14. April 1964, S. 15.

4. *Konfliktfälle* entstehen allerdings dann, wenn die nationalen Instanzen bestimmte Kartelle mit voller Absicht und zu bestimmten Zwecken (z.B. Überwindung einer Strukturkrise) aufrechterhalten wollen. Die nationalen Instanzen könnten in solchen Fällen geneigt sein, private Abwehrstrategien zu fördern und die Kommission von einer Durchsetzung des Kartellverbots abzuhalten.

Der EWG-Vertrag bietet m.E. keine Möglichkeiten, Maßnahmen zur Abwehr der Konkurrenz aus Partnerländern mit der Begründung zu rechtfertigen, die intensive Konkurrenz sei Folge einer besonders wirksamen Kartellpolitik im anderen Land. Ein nationales Kartellverbot kann wohl kaum als »Wettbewerbsverfälschung« im Sinne von Artikel 3 Buchstabe f des Vertrages angesehen werden, die nach Artikel 101 abgestellt werden müßte. Doch wenn die politische Konstellation so sein sollte, daß Beschränkungen des zwischenstaatlichen Handels oder andere Formen nationaler Obstruktion drohen, könnte ein »Minimum an Harmonisierung« auch unter dem Aspekt der Förderung des Wettbewerbs einer Situation vorzuziehen sein, in der die nationalen Gruppen gegeneinander abgekapselt werden. Kompromisse, die zu einer gemeinschaftlichen Ordnung der Märkte führen, wie sie etwa im Montanbereich existiert, sollten jedoch von denjenigen nationalen Instanzen, die den Wettbewerb stärker fördern wollen als ihre Partner, nur von Fall zu Fall, nicht zu rasch und möglichst nur vorübergehend zugestanden werden.

Kompromisse im Einzelfall zwingen im Unterschied zu einer Harmonisierung der nationalen Politiken die betroffenen Regierungen jedesmal erneut, sich mit den Gruppeninteressen zu identifizieren. Ausnahmen vom Wettbewerb müssen gerechtfertigt werden. Nur wenn die Konflikte offen gehalten werden, besteht eine Chance, daß die Kommission Artikel 85 Absatz 1 anwendet. Ist einmal eine gemeinsame Ordnung der Märkte etabliert, möglicherweise so, daß zwischenstaatliche Absprachen i.e.S. oder offene Verteidigungsstrategien nicht mehr nötig sind, dann läßt sich eine Beschränkung des Wettbewerbs sehr viel schwerer nachweisen und mangels institutioneller Ansatzpunkte auch kaum verhindern.

Je enger die Möglichkeiten der Kartellpolitiken begrenzt sind, desto mehr hängt die Intensität des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt davon ab, daß friedliche Oligopole im Gemeinsamen Markt deshalb nicht beständig sind, weil die nationalen Gruppen auch in den übrigen Bereichen der nationalen Wirtschaftspolitiken unterschiedlichen Einflüssen unterliegen. Dies ist das Thema der drei folgenden Kapitel.

DRITTES KAPITEL

Förderung des Wettbewerbs durch Unterschiede der nationalen Wirtschaftspolitiken

I. Staatlich induzierter Gruppenwettbewerb

1. In den vorangegangenen Kapiteln wurde gezeigt, wie die Kartellpolitik einzelner Länder im Gemeinsamen Markt unter verschiedenen Bedingungen zur Belebung des Wettbewerbs auf oligopolistischen Märkten beitragen kann. Es sind jedoch wichtige Fälle übriggeblieben, in denen die Wirksamkeit des Wettbewerbs durch die Kartellpolitik i.e.S. nicht gesichert wird, sei es weil vorhandene Mittel nicht angewandt werden, sei es weil die traditionellen Mittel nicht wirken.

Ein altes *Problem* der Kartellpolitik besteht ja darin, daß wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen nicht in jedem Fall tatsächlich unterbleiben, wenn Absprachen gesetzlich verboten werden. Geheime Absprachen etwa sind durch ein Kartellverbot nur sehr schwer zu verhindern, und gegenüber der Preisführerschaft oder der »spontanen Koordination«, die auf übersichtlichen oligopolistischen Märkten auch ohne Absprachen oder »Augenzwinkern« zustande kommt, haben sich die Instrumente der Kartellpolitik noch stets als stumpf erwiesen[1].

[1] »It is impossible to force rival firms to disregard the effects of their moves on one another. No one can be forced to behave as if he possessed less intelligence than he really does.« (*William Fellner*, Collusion and its Limits under Oligopoly; American Economic Review, Papers and Proceedings, Bd. 40 (1950), S. 58.) Vgl. auch *Alfred Gleiss*, Der Begriff der »aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen« in Art. 85 EWG-Vertrag, Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 14 (1964), S. 485–495. Eine »Auflockerung« oligopolistischer Märkte durch Dekonzentrationsmaßnahmen wäre zumindest gegenwärtig politisch nicht möglich und ökonomisch vermutlich nicht immer sinnvoll. Auch die Förderung des Zugangs zu solchen Märkten stößt in der Regel auf große Schwierigkeiten.

Gewiß, der Oligopolfriede ist schwieriger zu erhalten, sofern organisatorische Hilfsmittel, wie Erlösausgleich, Frachtgrundlagensysteme, Preismeldestellen, nicht angewandt werden dürfen, und in kritischen Situationen können ausgedehnte Wettbewerbsprozesse möglicherweise nur mit Hilfe des sogenannten »inneren Organisationszwangs« (Konventionalstrafen, Zivilprozesse etc.) verhindert oder eingedämmt werden[2]. Unsere Schlußfolgerungen über die wettbewerbsfördernde Wirkung nationaler Kartellverbote im Gemeinsamen Markt sind hingegen fast irrelevant, soweit De-facto-Kartelle an die Stelle verbotener De-jure-Kartelle treten. Wenn in einem Land A trotz Kartellverbots kein wirksamer Wettbewerb entsteht, werden auch weniger Impulse auftreten, die den Wettbewerb in die legal kartellierten Märkte des Landes B tragen; wenn zwischen A und B kein Preisgefälle entsteht, gibt es weniger Anreize zum Absatz im kartellierten Gebiet (B); sofern Preisdifferenzierung (Leistungsdifferenzierung) verboten ist, werden kaum noch aggressive Aktionen, die auf dem nationalen Markt ausgeschlossen sind, jenseits der Grenzen Wettbewerbsprozesse auslösen können. Selbst bei allgemeinem, streng durchgesetzten Kartellverbot (zwischenstaatlich und in beiden Ländern) kann kein wirksamer Wettbewerb entstehen, wenn die Anbieter im Bewußtsein der Interdependenz und der Interessensolidarität aggressive Wettbewerbshandlungen unterlassen, weil sie sich keinen Erfolg davon versprechen oder gar auf lange Sicht Nachteile befürchten müssen. Ein »ruhiges Leben« ist ihnen zudem häufig lieber als ein sehr ungewisser Gewinnzuwachs, der ihnen die Rolle eines Außenseiters abverlangen würde.

Dieses »oligopoly stalemate« ist in der Tat eine Gefahr, die die Wirksamkeit des Wettbewerbs auf einem größeren Gemeinsamen Markt prinzipiell ebenso bedroht wie auf den bisherigen nationalen Märkten. Die Beseitigung der Handelshemmnisse ist, wie bereits dargelegt, ein vorzügliches Instrument zur Belebung des Wettbewerbs auf oligopolistischen Märkten. Dies gilt während der Übergangszeit nicht nur deshalb, weil die Zahl der potentiellen Konkurrenten auf den einzelnen Märkten zunimmt (sie kann immer noch so klein sein, daß das Bewußtsein der Interdependenz aggressive Aktionen verhindert; die Zahl der Anbieter kann außerdem abnehmen als Folge der Integration), sondern vor allem deshalb, weil in der Periode des Umbruchs die Besonderheiten (»diversities« sagt *Clark*) für einzelne Unternehmen oder Gruppen von Unternehmen so bedeutend sind, daß eine Interessensolidarität und Koordination des Ver-

[2] Vgl. oben Abschnitt I /6 des zweiten Kapitels und EGKS 1952–1962 (Wagenführ-Bericht), a.a.O., S. 378 f.

haltens zwischen den nationalen Gruppen häufig nicht zustande kommt und daß auch innerhalb der nationalen Gruppen der Oligopolfriede gestört wird[3].

Als Folge der Integration entstehen Anreize zu aggressiven Aktionen einzelner (Individualimpulse) oder mehrerer (Kollektivimpulse); einige typische Beispiele sind: Veränderung von Marktgebieten längs der Grenzen, Ausschaltung marginaler Anbieter, Expansion von Unternehmen aus Kleinstaaten, Gründung von Tochtergesellschaften (auch durch Unternehmen aus Drittländern). Während einer Übergangszeit werden solche Impulse viele wirksame Wettbewerbsprozesse in Gang setzen. Denn jetzt werden Handelsbeschränkungen abgebaut und Gesetze angepaßt; jetzt gilt es, günstige Ausgangspositionen zu erringen; jetzt sind Außenseiteraktionen nicht verpönt; die Gruppenkohärenz ist relativ gering; viele sind nun Außenseiter[4].

Aber mit zunehmender Konsolidierung im Gemeinsamen Markt, insbesondere zunehmender Annäherung an die »Verhältnisse eines Binnenmarktes«, treten die Gemeinsamkeiten in den Vordergrund, wächst die Solidarität der Oligopolisten, verringert sich die Chance, daß durch aggressive Anstöße wirksame Wettbewerbsprozesse entstehen. Wir wollen drei Gründe unterscheiden, die diese Entwicklung vermutlich begünstigen werden:

a) Zahlreiche Anreize zu Individual- und Kollektivimpulsen fallen fort, wenn die wichtigsten Anpassungen der Übergangszeit vollzogen sind. Denn wenn die Unternehmen nicht mehr um Lückenmärkte oder um das Erbe untergegangener Grenzanbieter konkurrieren können, dann ist jeder Versuch, den Marktanteil zu vergrößern, ein Angriff auf bestehende Marktanteile der Rivalen, den man eben häufig unterläßt, da man befürchten muß, daß die Rivalen den Angriff neutralisieren oder mit Schlimmerem vergelten könnten. Wenn die relativen Positionen sich in etwa stabilisiert haben, besteht damit auch eine bessere Basis für ausgesprochene oder unausgesprochene Übereinkommen.

b) Mit fortschreitender Harmonisierung sinkt die Bedeutung jener (Kollektiv-)Impulse, die bisher daraus resultieren, daß die nationalen Unternehmergruppen den Unterschieden der nationalen Wirtschaftspolitiken im

[3] Vgl. auch oben Abschnitt II der Einführung und Abschnitt II /3 des zweiten Kapitels.

[4] In der EWG ist die stimulierende Wirkung der Integration seit längerem zu beobachten. Vgl. dazu den Vierten Gesamtbericht der EWG-Kommission vom Mai 1961, speziell S. 88, Ziffer 69; sowie den Siebenten Gesamtbericht vom Juni 1964, speziell S. 96–101, 114 und 121–125.

weitesten Sinne ausgesetzt sind. Die Neigung der nationalen Gruppen zur friedlichen Koexistenz wird zunehmen, wenn sie gemeinsamen exogenen Einflüssen unterworfen sind. Gemeinsame Handelspolitik gegenüber Drittländern, gemeinsame Wettbewerbspolitik, gemeinsame Konjunkturpolitik (incl. Finanzpolitik), womöglich gemeinsame Orientierungsplanung, gemeinsame Sozialpolitik usw. Alle diese Gemeinsamkeiten, die einen Binnenmarkt charakterisieren, vermindern vermutlich die Rivalität der nationalen Gruppen[5].

c) Eng verknüpft mit dem zweiten Grund ist die Vermutung, daß mit fortschreitender Integration die Möglichkeiten und die Anlässe zur Kooperation zunehmen werden. Denn gemeinsamen wirtschaftspolitischen Instanzen gegenüber entstehen gemeinsame »pressure groups«[6]; gegenüber gemeinsamen (Industrie-)Gewerkschaften bilden sich gemeinsame Arbeitgeberverbände. Die Gemeinsamkeiten und Kontakte schaffen einen gemeinsamen Kodex des wettbewerblichen Wohlverhaltens, institutionalisiert im Rahmen einer gemeinschaftlichen Verbandsschiedsgerichtsbarkeit[7]. Wenn die Einflüsse der Wirtschaftspolitik und andere exogene Faktoren alle Anbieter annähernd gleich betreffen (oder zumindest nicht immer die gleichen Gruppen unterschiedlich), kann man sich an gemeinsamen Preis-

[5] Daß auch die Einflüsse der gemeinsamen Wirtschaftspolitik die einzelnen Unternehmen im Gemeinsamen Markt unterschiedlich treffen können und daß aus solchen »diversities« Wettbewerbshandlungen resultieren können, ist richtig; wie weiter unten (3.) gezeigt werden soll, sind jedoch sporadische Impulse vermutlich weniger wirksam als Kollektivimpulse, die daraus entstehen, daß sich für die nationalen Gruppen unterschiedliche Bedingungen als Folge von Unterschieden der nationalen Wirtschaftspolitiken ergeben.

[6] Schon gleich nach der Gründung der EWG haben sich zahlreiche europäische Verbände in Brüssel etabliert. Vgl. das von der EWG-Kommission veröffentlichte »Verzeichnis der gemeinsamen Organisationen ...«, Brüssel 1960. In Ziffer 70 des Vierten Gesamtberichts heißt es: »In zahlreichen Fällen haben diese europäischen Organisationen bereits ihre Wünsche hinsichtlich der weiteren Politik der Gemeinschaft dargelegt und sich bereit erklärt, mit den Dienststellen der Kommission zusammenzuarbeiten.« In dem genannten »Verzeichnis« werden neben der gemeinsamen Interessenvertretung für einige Vereinigungen auch folgende »angestrebte Ziele« angegeben:

— »Vertiefung der Solidarität zwischen den einzelnen Mitgliedern« (S. 29, ähnlich z.B. auch 102 131 und 257);
— »Gemeinsame Abwehr unlauteren Wettbewerbs« (S. 42);
— »Austausch von ... statistischen Informationen« (S. 62);
— »Der Ausschuß ›Zusammenarbeit der Unternehmen‹ prüft die Auswirkungen der Artikel 85 bis 89 des Vertrages (Wettbewerbsregeln)« (S. 238).

[7] Über die Wirkungen vgl. *Heinrich Kronstein*, Arbitration is Power, New York University Law Review Bd. 38 (1963), S. 661 ff.

führern orientieren[8] oder den Oligopolfrieden durch ein gemeinsames Preisbindungssystem sichern[9]. Die Solidarität, die innerhalb der nationalen Gruppen bestand, wird mit der Zeit zur Solidarität im Gemeinsamen Markt. Die Grenzen innerhalb der gemeinsamen Oligopole werden eingeebnet. Gegenüber Drittländern bestehen gemeinsame Schutzmauern, deren Höhe die gemeinsamen Interessenvertreter beeinflussen sollen. »Europäische Lösungen« verhindern die »Überfremdung« durch Beteiligung von Unternehmen aus Drittländern an Unternehmen im Gemeinsamen Markt. Und auch gemeinsame Exportbemühungen (Exportkartelle), sowie gemeinsame Verteidigungsstrategien (Abwehrkartelle) fördern die Kooperation im Innern und verringern zugleich die Gefahr der Konkurrenz von außen.

2. Da in dem Maße, in dem die »funktionelle« Integration der Märkte durch eine »institutionelle« Integration ergänzt wird, Quellen der Rivalität versiegen und Gründe der Solidarität entstehen, muß eine weitgehende Harmonisierung der europäischen Wirtschaftspolitiken unter diesem Aspekt mit Skepsis beurteilt werden. Im folgenden soll die *These* diskutiert werden, daß der Wettbewerb im Gemeinsamen Markt intensiver sein könnte, wenn die institutionelle Integration auch in einigen Bereichen der Wirtschaftspolitik, die gewöhnlich nicht zur Wettbewerbspolitik zählen, nicht bis zu »binnenmarktähnlichen Verhältnissen« fortschreiten würde[10]. Ganz allgemein lautet die Überlegung: Wenn die nationalen wirtschaftspolitischen Instanzen in gewissem Umfange eigenständig operieren würden, bestünden für die nationalen Gruppen weniger Anlässe zur Kooperation auf Gemeinschaftsebene, und ein Teil der Rivalität zwischen den Gruppen bliebe erhalten. Die staatlichen Instanzen würden teils bewußt, teils unabsichtlich (als Nebenwirkung ihrer Politik) Kollektivimpulse auslösen, die den Wettbewerb zwischen den Gruppen (und im Verlauf der ausgelösten Prozesse auch innerhalb der Gruppen) wirksamer sein lassen könnten, als er in einem binnenmarktähnlichen Wirtschaftsraum wäre.

[8] Besonders die barometrische Preisführerschaft funktioniert nur unter der Bedingung, daß die Mehrzahl der Oligopolisten von gleichen Änderungen der Marktdaten betroffen ist, die eine gemeinsame Anpassung sinnvoll machen. Vgl. *Heinz Lampert*, Die Preisführerschaft, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 172 (1960), S. 203–239, speziell S. 223.

[9] Im »Markenartikel« wurde kürzlich begründet, »weshalb es zur Zeit noch kaum möglich ist, solche Bindungen für das gesamte Gebiet des Gemeinsamen Marktes ins Auge zu fassen. Mit fortschreitender Harmonisierung der Marktbedingungen könnte darin aber eine Änderung eintreten.« (»Warum keine einheitlichen Markenartikelpreise im Gemeinsamen Markt?«, Der Markenartikel, 26. Jg., Heft 1 (Januar 1964), S. 35).

[10] Vgl. auch Abschnitt I der Einführung.

Diese Möglichkeit einer indirekten »Therapie« des Oligopolproblems bezieht sich im übrigen nicht allein auf spontanes friedliches Oligopolverhalten und versteckte Absprachen. Sie ist in gleicher Weise relevant für die Förderung des Wettbewerbs in (die Verhinderung oder Auflösung von) offenen Kartellen, die von den zuständigen Instanzen nicht verboten werden. Die folgenden Erörterungen ergänzen also die Ergebnisse des ersten und zweiten Kapitels in doppelter Hinsicht:

a) Es soll gezeigt werden, wie wettbewerbsmindernde Verhaltensweisen, die durch Kartellverbote nicht erfaßt werden können, an Bedeutung verlieren, wenn durch die übrigen Bereiche der staatlichen Wirtschaftspolitik wettbewerbstimulierende (Kollektiv-)Impulse entstehen. Ein Kartellverbot ist ceteris paribus desto besser geeignet, den Wettbewerb unter Oligopolisten zu fördern, je häufiger Störungen der spontanen Koordination auftreten, die mit legalen Mitteln zur Ordnung der Märkte nicht neutralisiert werden können.

b) Wir wollen die Ausführungen über zwischenstaatlichen Gruppenwettbewerb erweitern[11]. Zusätzliche Kollektivimpulse als Folge unterschiedlicher Einflüsse der staatlichen Wirtschaftspolitik in den verschiedensten Bereichen könnten dazu beitragen, daß internationale Kartelle, die sich zwar juristisch erfassen ließen, die jedoch nicht verhindert werden, weniger wirksam wären oder gar nicht erst zustande kämen.

Die hier darzustellenden Wirkungen unterschiedlicher nationaler Wirtschaftspolitiken würden die Rivalität über die Binnengrenzen hinweg verstärken, wenn die spezifisch kartellpolitischen Mittel nicht wirksam sind oder nicht in ausreichendem Umfange eingesetzt werden. Diese These soll im vierten und fünften Kapitel in enger Verbindung mit den Bestimmungen des EWG-Vertrages und vor dem Hintergrund der bisherigen Entwicklung der Integration für einzelne Bereiche der nationalen Politiken konkretisiert werden. Im vorliegenden Kapitel geht es um die allgemeinen Gesichtspunkte.

3. Zur Vorbeugung gegen Mißverständnisse und zur Abwehr potentieller Einwände seien zunächst einige *Erläuterungen* angefügt:

a) Hier wird nicht postuliert, daß die Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken im Gemeinsamen Markt unterbleiben oder auf ein noch zu bestimmendes Maß beschränkt werden sollte. Eine derartige Forderung würde

[11] Vgl. auch Abschnitt II des zweiten Kapitels.

empirische Untersuchungen, die unter den heutigen Bedingungen noch gar nicht möglich sind, und umfassende Abwägungen voraussetzen. Es wäre vor allem die Frage zu klären, inwieweit »Verzerrungen« der Marktdaten, die durch Unterschiede der nationalen Politiken entstehen, vor dem Hintergrund eines wohlfahrtsökonomischen Optimums zur Fehlallokation von Produktionsfaktoren und zur Fehlverteilung von Gütern führen und inwieweit solche Nachteile in dynamischer Sicht aufgewogen werden durch Vorteile eines intensiveren Wettbewerbs, der eben aus den gleichen Unterschieden der nationalen Politiken resultiert.

Dies ist mehr als ein klassisches (statisches)Second-Best-Problem; denn es geht nicht nur darum, welche Korrektur der Daten durch die staatliche Politik geschaffen (zugelassen) werden sollte, damit auf oligopolistischen Märkten (in statischer Sicht, bei gegebenen Produktionsfunktionen und gegebenen Güterqualitäten) eine bestmögliche Steuerung der Allokation erreicht werden könnte. Es geht vielmehr darum, welche Datenänderungen nötig sind, damit Oligopolisten aggressiv operieren und so Wettbewerbsprozesse auslösen, in deren Verlauf einerseits die Tendenzen zur produktiveren Allokation oft überhaupt erst wirksam werden und andererseits auch bessere Produktionsverfahren und neue Produkte entstehen, von denen die Rate des wirtschaftlichen Wachstums heute weitgehend abhängt.

Die Abweichungen vom wohlfahrtsökonomischen Optimum können dabei (müssen aber nicht notwendigerweise) zu einzelnen Zeitpunkten größer sein, als es bei harmonisierter Wirtschaftspolitik der Fall wäre; vermutlich wird es andere Abweichungen geben als beim »oligopoly stalemate«. Ob die Allokation als Zustand in einzelnen Zeitpunkten im einen oder anderen Fall »besser« wäre, ist a priori nicht zu entscheiden. Wir wollen die Optimalität der Allokation als Momentaufnahme hier auf sich beruhen lassen; denn u.E. verlangen die Verhältnisse der Wirklichkeit, daß die Integrationstheorie durch dynamische Überlegungen ergänzt wird: Es geht um die Allokation als Bewegung. Durch sie soll erreicht werden, daß die Produktionsfaktoren stets in ergiebiger Weise neu kombiniert, daß die Ressourcen möglichst schnell dort eingesetzt werden, wo ihr Grenzprodukt höher ist, daß neue Kombinationen und neue Produkte zustande kommen[12].

[12] »What counts in determining the possibilities of economic expansion is the ability of the productive forces of a country to respond to changing opportunities by altering the ways in which resources are used, and on the positive power to develop new capital facilities, techniques and products«. *John Sheahan*, Promotion and Control of Industry in Postwar France, Cambridge, Mass. 1963, S. 268. Vgl. auch *Charles P. Kindleberger*, Economic Development, 2. Auflage, New York 1965, 10. Kapitel und *J. M. Clark*, a.a.O., S. 70 ff.: »Allocation as a Dynamic Process«.

Wie gesagt, besteht die Gefahr, daß der Wettbewerb nicht wirksam genug ist, um überhaupt oder rasch genug Prozesse produktiver Re-allokation in Gang zu setzen. Die Allokation als Bewegung muß dann veranstaltet werden. Mehr als die Bedingungen der optimalen Allokation in einzelnen Augenblicken interessieren uns hier diejenigen Maßnahmen der staatlichen Politiken, die als Haupt- oder Nebenwirkung Bewegung in erstarrte oligopolistische Märkte bringen, Wettbewerbsprozesse auslösen und in Gang halten. Damit sind diejenigen Maßnahmen bereits ausgeschlossen, die auf dauerhafte (Erhaltungs-)Subventionen oder dauerhafte Beschränkungen von Güteraustausch und Faktorbewegungen hinauslaufen.

b) Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die – vor dem Hintergrund eines statischen Optimums – auf die Dauer schwerwiegende Verzerrungen der Marktdaten und Wohlstandsverluste bewirken, erhalten auch durch die hier vorzutragenden Argumente keine positiven Aspekte; abgesehen von den bereits erörterten Unterschieden der Wettbewerbsordnungen i.e.S. werden unterschiedliche Daten, die unverändert auf die Dauer bestehen, nämlich nur in Ausnahmefällen den Wettbewerb auf oligopistischen Märkten beleben können[13]. In der Regel sind es die unterschiedlichen *Änderungen* der Marktdaten, nicht bestehende Unterschiede, die Bewegung in friedliche Oligopole bringen[14]. Unterschiedliche Kosten- und Nachfragestrukturen für einzelne Oligopolisten wird es selbst in einem weitgehend institutionell integrierten Gemeinsamen Markt vermutlich immer geben. Aber solche Unterschiede werden nach einer Anpassungszeit zu Daten, die das friedliche Oligopolverhalten nicht zu stören brauchen. Wichtig als wettbewerbsfördernde Impulse sind Veränderungen, und zwar solche, die nur einzelne oder bestimmte Gruppen der Oligopolisten unterschiedlich betreffen. Zur Auslösung von Wettbewerbsprozessen genügen oft schon zeitliche Verschiebungen der gleichen Datenänderungen, wie vor allem im Zusammenhang mit der Konjunkturpolitik noch gezeigt werden soll.

Wir werden in Abschnitt II dieses Kapitels die Hypothese begründen, daß die Mitgliedsländer im Gemeinsamen Markt auch ohne weitgehende Harmonisierung oder enge Begrenzung der nationalen Wirtschaftspolitiken relativ selten dauerhafte Erhaltungsinterventionen und andere Maß-

[13] Denkbar wäre z.B., daß eine Subventionierung des Gütertransports eine ständig aufs neue stimulierende Wirkung haben könnte, wenn durch die Senkung der Transportkosten eine wesentlich größere Zahl von Anbietern in nähere Konkurrenzbeziehungen gerät.

[14] Das wird m.E. bei *Clark* nicht deutlich. Seine »diversities« sind zuständlich; erst durch Aktionen der Rivalen aufgrund von »diversities« entstehen unterschiedliche Änderungen. Anstöße aufgrund der staatlichen Wirtschaftspolitik werden von *Clark* ohnehin nicht berücksichtigt.

nahmen anwenden werden, denen auch im Sinne unserer These keine positiven Aspekte abgewonnen werden können. Die Argumentation läuft, kurz gesagt, darauf hinaus, daß der nationalstaatliche Interventionismus sich wandelt, wenn Beschränkungen des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs nicht mehr möglich sind und wenn die erwähnte »Wachstumskonkurrenz« der Staaten intensiver wird. Für beides kann ein Mindestmaß an Harmonisierung Voraussetzung sein.

c) Die hier zu behandelnden Impulse sind nicht nur zusätzliche Anstöße zu Wettbewerbsprozessen, es sind auch Impulse einer anderen Qualität: »Kollektivimpulse«, wie wir sie genannt haben. Mehrere Oligopolisten zugleich – aber nicht alle – sind gleichen Datenänderungen ausgesetzt und dem Anreiz, sich anzupassen, sei es aggressiv oder defensiv[15]. Kollektivimpulse können für die Vermeidung friedlichen Oligopolverhaltens wichtiger sein als Individualimpulse – und zwar aus folgenden Gründen:

aa) Der einzelne »außen-geleitete Unternehmer« (*David Riesman*) wird sich eher zu aggressiven Handlungen entschließen, wenn er es nicht allein tun muß; wenn er sich z.B. an nationalen Preisführern orientieren kann; wenn er die Gruppensolidarität nicht brechen muß, nicht als Außenseiter zu handeln braucht[16]; wenn er nicht befürchten muß, daß Vergeltungsaktionen sich auf ihn allein konzentrieren könnten; wenn er den »Rücken frei« hat, da er mit seinen Kollegen zusammen gegen die anderen operiert (so sieht es zumindest bei primären Anstößen aus).

bb) Vor allem aber kann der einzelne Unternehmer es sich nicht leisten zu zögern; denn seine Kollegen, die alle die gleichen Anreize und Möglichkeiten haben, könnten ihm zuvorkommen, zumindest temporär zusätzliche Gewinne machen, ihre Marktanteile vergrößern; während derjenige, der sich aus Sicherheitsstreben nicht an der Expansion beteiligt, auf lange Sicht

[15] Die Bezeichnung »Kollektivimpulse« soll nicht besagen, daß die betroffenen Unternehmen ihre Aktionen absprechen. Häufig mag es so sein, daß sie zumindest in gewissem Einverständnis handeln oder auch kooperieren; notwendig ist das aber nicht. Der Begriff soll lediglich andeuten, daß mehrere Unternehmen in etwa gleichzeitig und gleichartig aktiv werden, weil eben die nationalen Besonderheiten der Politik oder der endogenen Wirtschaftsentwicklung sie gleichzeitig und gleichartig treffen. Es sei zugestanden: Auch bei harmonisierter Wirtschaftspolitik können solche Kollektivimpulse auftreten; und auch bei unterschiedlicher nationaler Politik entstehen nicht immer Datenänderungen, die für alle Mitglieder einer nationalen Gruppe oder nur für diese wirksam sind. Wir wollen uns hier jedoch auf die Fälle konzentrieren, in denen durch Unterschiede der nationalen Politiken Rivalität zwischen nationalen Gruppen auf oligopolistischen Märkten entsteht.

[16] Vgl. *David Riesman, Reuel Denney, Nathan Glazer*, Die einsame Masse, Reinbek bei Hamburg 1958 (r-d-e Bd. 72/73), speziell S. 143–148.

nur die Folgen des Rückschlags zu spüren bekäme und u.U. auf die Dauer ins Hintertreffen geriete.

cc) Die innerhalb einer Gruppe latent vorhandene Rivalität kann sich bei günstiger Gelegenheit als Aggressivität gegenüber anderen Gruppen entladen. Dadurch wird zwar die Kohärenz der einzelnen Gruppen gestärkt, aber es entstehen immerhin Wettbewerbsimpulse, die innerhalb einer größeren Gruppe unter binnenmarktähnlichen Verhältnissen möglicherweise ganz unterbleiben würden, weil die einzelnen Oligopolisten die Außenseiterrolle fürchten.

Hier soll nicht gesagt werden, daß ein »stalemate« der Gruppen bei unterschiedlichen Datenänderungen ausgeschlossen ist; doch die Chancen, daß wirksame Wettbewerbsprozesse in Gang gesetzt werden, sind ceteris paribus größer, wenn Datenänderungen durch die Wirtschaftspolitik nicht alle Oligopolisten gleichzeitig treffen. Aus zunächst kurzfristigen Aktionen kann dann im Hin und Her ein dauernd aktiver Wettbewerb werden. Vorausgesetzt, gewisse Mindesterfordernisse der Integration sind erfüllt und kollektive Verteidigungsstrategien werden verhindert, kann im günstigen Fall aus dem Ein-Fronten-Krieg längs der nationalen Grenze ein Allfrontenkrieg der Unternehmen untereinander entstehen (Kettenwettbewerb). Die Kollektivimpulse lösen sich in Individualimpulse auf, die den Wettbewerb als Prozeß weitertragen, bis neue Kollektivimpulse ihn wieder verstärken.

d) Sofern die nationalen Gruppen jedoch als Kartelle organisiert sind und vor allem sofern sie kollektive Verteidigungsstrategien gegenüber der Konkurrenz von außen anwenden, können möglicherweise auch unterschiedliche nationale Wirtschaftspolitiken keine wirksamen Wettbewerbsprozesse induzieren[17].

Wir erwähnten bereits den Zusammenhang zwischen Entstehung und staatlicher Duldung nationaler Kartelle (Kooperationsformen) einerseits und Unterschieden der nationalen Wirtschaftspolitiken andererseits. Die westdeutsche Industrie agumentiert seit langem, sie werde durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und die als restriktiv bezeichnete Entscheidungspraxis des Bundeskartellamtes gegenüber ihren Konkurrenten in den anderen EWG-Ländern diskriminiert; dies vor allem deshalb, weil es den deutschen Unternehmen verwehrt sei, sich zusammenzu-

[17] Vgl. hierzu und zum folgenden auch Abschnitt II des zweiten Kapitels.

schließen, wenn ihre Konkurrenten aus Partnerländern durch Unterschiede der nationalen Wirtschaftspolitiken begünstigt werden[18].

Der Vorgang spricht zunächst für die Relevanz unserer These. Denn offensichtlich wird eine straffere Sicherung des Oligopolfriedens im Inland notwendig, da die nationalen Gruppen im Gemeinsamen Markt durch aggressive Aktionen aus den Partnerländern bedrängt werden. Sie wollen diese Aktionen mittels kollektiver Maßnahmen abwehren und vor allem die ungeregelte Ausbreitung von Wettbewerbsprozessen im Inland verhindern. Zum Ausgleich von »Verzerrungen« sind Abwehrkartelle in aller Regel nicht geeignet. Soweit die Gruppen ihre Forderungen durchsetzen können, würde eine Abschwächung der nationalen Kartellpolitiken den wettbewerbstimulierenden Wirkungen der Unterschiede der nationalen Wirtschaftspolitiken entgegenwirken, und als Folge der »Kartellaufrüstung« könnten auch zwischenstaatliche Wettbewerbsprozesse verhindert werden, die unter binnenmarktähnlichen Verhältnissen möglich wären.

Es sei aber noch einmal darauf hingewiesen, daß diese Entwicklung von den wettbewerbspolitischen Instanzen gesteuert werden kann; ja es ist so, daß die Kartellpolitik teilweise erst Ansatzpunkte zur Förderung des Wettbewerbs findet, wenn der Oligopolfriede sich infolge häufiger Störungen nicht ohne kartellorganisatorische Maßnahmen sichern läßt.

e) Hier sollen Unterschiede der nationalen Wirtschaftspolitiken nicht postuliert, noch in jeder Hinsicht analysiert werden; es geht, wie gesagt, ganz partiell um die Frage, ob und unter welchen Bedingungen solche Unterschiede den Wettbewerb auf oligolistischen Märkten aktivieren können. Dennoch erscheint es wichtig, einen Einwand zu diskutieren, der zwar an sich die Fragestellung ausweitet, der aber in seinem Kern speziell gegen unsere These des staatlich induzierten Wettbewerbs gerichtet ist. Die Basis dieses Einwands ist *Walter Euckens* siebtes »konstituierendes Prinzip« einer Wettbewerbsordnung: »Die Konstanz der Wirtschaftspolitik«. Eucken begründet jenes Prinzip mit zwei Argumenten[19]:

[18] Die »Kooperationsfibel« des Bundeswirtschaftsministeriums soll offensichtlich »dem Verlangen der Unternehmen, sich bei tatsächlichen oder vermeintlichen Risiken zusammenzuschließen,« entgegenkommen. »Solche Risiken werden z.B. in der fortschreitenden Integration der Märkte und dem damit verbundenen Strukturwandel sowie auch in gewissen dirigistischen Tendenzen gesehen, die in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hervorgetreten sind und sich wettbewerbsverfälschend auswirken könnten«. (Aus den Vorbemerkungen der Zusammenstellung des BWM, a.a.O., S. 9).

[19] Vgl. *Eucken,* Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 176 f.

»Die nervöse Unrast der Wirtschaftspolitik, die oft heute verwirft, was gestern galt, schafft ein großes Maß von Unsicherheit und verhindert ... viele Investitionen .... Eine gewisse Konstanz der Wirtschaftspolitik ist nötig, damit eine ausreichende Investitionstätigkeit in Gang kommt. Ohne diese Konstanz wäre auch die Wettbewerbsordnung nicht funktionsfähig.« Und weiter:

»Die Erfahrung hat ... gezeigt, daß rascher Wechsel der Wirtschaftspolitik die Konzernbildung fördert. Je größer das Risiko ist, um so stärker ist die Neigung zur Konzernbildung – und zwar zu Konzernen, die verschiedene Branchen oder verschiedene Teile der gleichen Branche umfassen.«

Zunächst sei gesagt, daß durchaus nicht in allen Bereichen der Wirtschaftspolitik infolge nationaler Unterschiede mit einer größeren Unruhe durch Staatsinterventionen gerechnet werden muß. Es soll z.B. noch gezeigt werden, daß als Folge der »Ausgleichswirkung« des größeren Marktes bei Phasenverschiebungen der nationalen Konjunkturen im Vergleich zur gemeinsamen Konjunkturpolitik weniger Interventionen nötig sein können. Und auch strukturpolitisch könnte der intensivere Wettbewerb staatliche Interventionen durch »Selbstheilungskräfte der Wirtschaft« ersetzen. Es ist ja gerade der Sinn der hier angedeuteten »Therapie«, daß oligopolistische Starrheiten aufgelockert, daß Anpassungen schneller vollzogen werden und damit manche Intervention überflüssig wird.

Aber es soll nicht geleugnet werden, daß (besonders auf solchen Märkten, wo die Starrheiten nicht bestehen) Lähmungen aus Furcht vor dem größeren (politischen) Risiko und/oder überflüssige verlustreiche Anpassungen auftreten könnten. Diese Gefahren betreffen in erster Linie die zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen – und zwar auch dann, wenn in etwa die gleichen Maßnahmen, die bei gemeinsamer Wirtschaftspolitik auf einmal und für alle gleichzeitig durchgeführt werden würden, bei Fortbestehen der nationalen Souveränität nur leicht modifiziert und mit zeitlicher Verschiebung vollzogen werden. Denn schon eine zeitliche Verschiebung z.B. bedeutet, daß ein Unternehmen, das diesseits und jenseits der nationalen Grenze auf den Angebots- und/oder Beschaffungsmärkten mit ausländischen Unternehmen konkurriert, sich jeweils zweimal an veränderte Daten anpassen muß.

Wenn wir einmal unterstellen, daß die Konstanz der Wirtschaftspolitik durch weitgehende Harmonisierung der nationalen Politiken gefördert werden könnte, so sind *Euckens* Argumente allerdings keine unbedingt stichhaltigen Einwände gegen unsere These. *Eucken* setzt nämlich voraus, daß ein intensiver Wettbewerb auf andere Weise garantiert ist. Vor dem Prinzip der Konstanz der Wirtschaftspolitik steht als »wirtschaftsverfas-

sungsrechtliches Grundprinzip« die Forderung, daß »die Herstellung eines funktionsfähigen Preissystems vollständiger Konkurrenz zum wesentlichen Kriterium jeder wirtschaftspolitischen Maßnahme gemacht wird.«[20] Wir dagegen haben unterstellt, daß der Wettbewerb auf gewissen Märkten nicht intensiv genug ist und daß auch keine geeigneteren Mittel zur Verfügung stehen als eben die (in der Regel unbeabsichtigte) Belebung der Konkurrenz durch Unterschiede der nationalen Wirtschaftspolitiken. Auch *Eucken* müßte zugestehen, daß bei geringerer Konstanz der Wirtschaftspolitik möglicherweise eine Investitionstätigkeit in Gang kommt, die die Wachstumsmöglichkeiten besser ausschöpft als die Investitionstätigkeit bei gemeinsamer Wirtschaftspolitik. Die Unruhe als Folge unterschiedlicher nationaler Maßnahmen setzt den Preis für die Sicherheit, nach der Oligopolisten streben, hinauf.

Das Gewicht des zweiten Arguments von *Eucken*, daß als Folge der wirtschaftlichen Unruhe die Konzernbildung zunehmen könne, hängt vor allem davon ab, in welchem Maße die Konzernbildung bereits heute fortgeschritten ist und in welchem Maße sie aufgrund anderer Ursachen auch bei gemeinsamer Wirtschaftspolitik weiter fortschreiten würde. Falls die Konzentration im Gemeinsamen Markt ohnehin friedliche Oligopole entstehen läßt, ist die Stimulierung des Wettbewerbs durch Unterschiede der nationalen Politiken möglicherweise wichtiger als die Gefahr zusätzlicher Konzentrationseffekte. Wenn die Unternehmenskonzentration im Gemeinsamen Markt infolge der Unterschiede der nationalen Wirtschaftspolitiken zunehmen sollte, dann ist das auch eine Folge des intensiveren Wettbewerbs, und es entsteht ähnlich wie im Falle der Kartellpolitik das Problem, wie man verhindern kann, daß eine Förderung des Wettbewerbs durch Konzentrationsvorgänge vereitelt wird.

II. Wachstumskonkurrenz der Staaten

1. *Die beiden wichtigsten Voraussetzungen unserer These* vom staatlich induzierten Wettbewerb sind,

a) daß im Gemeinsamen Markt relevante Unterschiede der nationalen Wirtschaftspolitiken weiterbestehen werden und

[20] *Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 160. *Eucken* hat dieses Prinzip den übrigen deutlich übergeordnet. Darüber hinaus hat er sich den Weg zu »second-best«-Lösungen offen gehalten, wenn er schreibt: »Die Zusammengehörigkeit der Prinzipien geht so weit, daß einzelne von ihnen bei isolierter Anwendung ihren Zweck völlig verfehlen« (a.a.O., S. 177).

b) daß der Bestand des Gemeinsamen Marktes in seinem Kern (als Zollunion mit freiem Faktorverkehr) trotz solcher Unterschiede gesichert ist.

Mit anderen Worten: Es wird vorausgesetzt, daß die funktionelle Integration der Märkte nicht gerade wegen zu geringer institutioneller Integration behindert wird[21]. Im Grunde geht es dabei um die Frage, ob die institutionelle Integration »zwangsläufig« bis zu den Verhältnissen eines Binnenmarktes fortschreiten muß, wenn ein Rückfall in die bekannten Verhältnisse des nationalstaatlichen Protektionismus vermieden werden soll, oder ob stabile Zwischenlösungen mit größerer Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind. Die EWG-Kommission hat wiederholt behauptet, eine umfassende institutionelle Integration sei notwendige Voraussetzung für den Bestand des Gemeinsamen Marktes. So heißt es beispielsweise im »Aktionsprogramm« vom Oktober 1962:

»Eine Zollunion allein, ohne daß sie in das umfassende Ganze einer Wirtschaftsunion eingebettet ist, wäre schwerlich lebensfähig. Dies ist der erste Grund, der uns zwingt, von der Öffnung der Märkte bis zur Zusammenfassung der wirtschaftlich relevanten staatlichen Aktivität in eine Gemeinschaftsordnung zu gehen[22].«

Im folgenden soll dargelegt werden, weshalb zumindest für absehbare Zeit mit relevanten Unterschieden der nationalen Wirtschaftspolitiken zu rechnen ist und weshalb der Gemeinsame Markt dennoch Bestand haben wird, sofern nur ein Minimum an Harmonisierung erreicht wird. Es geht dabei nicht nur um die Plausibilität der wichtigsten Voraussetzungen unserer These, sondern gleichzeitig um die Frage, wie Kompromißlösungen vermutlich funktionieren werden. Denn vom Verhalten der nationalen Instanzen hängen Art und Häufigkeit der Impulse ab, die den Wettbewerb der Unternehmen stimulieren (oder hemmen) könnten.

Wir beginnen mit den Gründen, die die institutionelle Integration vermutlich vorerst in engen Grenzen halten werden, nennen die Motive für die grundsätzliche Bereitschaft zur Integration und zeigen dann, wie im Gemeinsamen Markt eine »Wachstumskonkurrenz« der Staaten wirksam werden könnte, sofern die noch virulenten neomerkantilistischen Kräfte durch ein Minimum an Kooperationsbereitschaft und institutioneller Integration gebändigt werden.

2. Aufgrund der bisherigen Entwicklung der institutionellen Integration im Gemeinsamen Markt ist es nur *realistisch, für absehbare Zeit mit rele-*

[21] Vgl. hierzu und zum folgenden auch Abschnitt I/2 der Einführung.

[22] Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, a.a.O., S. 7 (der zweite Grund ist die »Herstellung der politischen Einheit Europas«).

vanten Unterschieden der nationalen Wirtschaftspolitiken zu rechnen. Für diese Annahme spricht zunächst die mehr als zehnjährige Geschichte der EGKS[23]. Kann man die Schwierigkeiten, die der Durchsetzung einer gemeinsamen Politik im Montanbereich entgegenstanden und entgegenstehen, noch darauf zurückführen, daß es sich eben um die Integration eines Teilbereichs handelt, so lassen doch die Erfahrungen der letzten Jahre vermuten, daß auch die EWG-Kommission ihr »Aktionsprogramm« wahrscheinlich nur sehr begrenzt, auf einzelnen Gebieten oder/und nur im Laufe relativ langfristiger Prozesse wird verwirklichen können.

Die Vertragspartner haben sich zwar grundsätzlich verpflichtet, ihre Wirtschaftspolitiken zu koordinieren, »soweit dies zur Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderlich ist« (Art. 6 Abs. 1), jedoch sind Art und Umfang der Koordinierung, Angleichung oder »Vergemeinschaftung« nur in Ausnahmefällen konkret festgelegt. Über den praktischen Fortgang der Harmonisierung entscheidet bekanntlich der Rat (Art. 145), also die Vertretung der Mitgliedstaaten; nach den bisherigen Erfahrungen fällt es dem Rat sehr schwer, sich heute über Fragen zu einigen, die bei Vertragsschluß offen gelassen wurden.

Die Beschlüsse des Rates werden formal mit Beginn der dritten Aufbaustufe der Gemeinschaft (voraussichtlich am 1. Januar 1966) erleichtert werden, da dann in vielen Fällen nur noch eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist, d.h. daß jeweils eines der drei großen Länder oder die Benelux-Staaten überstimmt werden können (Art. 148 Abs. 2). Doch gerade für wichtige Harmonisierungsaufgaben ist auch nach Ablauf aller vertraglichen Übergangsfristen Einstimmigkeit der Ratsbeschlüsse erforderlich: so vor allem für die Harmonisierung der indirekten Steuern (Art. 99), die Angleichung der Rechtsvorschriften (Art. 100; anders Art. 101) und für Beschlüsse über konjunkturpolitische Maßnahmen (Art. 103 Abs. 2). Außerdem wird auch in den Fällen, in denen Mehrheitsbeschlüsse des Rates rechtlich möglich sind, die politische Klugheit oft gebieten, Entscheidungen hinauszuschieben, wenn wichtige Interessen eines Landes durch einen Beschluß verletzt werden würden. Letztlich kommt es immer auf die Kompromißbereitschaft der Regierungen an, und wenn die Staaten zu Souveränitätsopfern nicht

[23] Vgl. EGKS 1952–1962 (Wagenführ-Bericht), a.a.O., besonders im II. Teil S. 349 ff.; sowie auch *Fritz Burgbacher* und *Theodor Wessels* (Hrsg.), Die Energiewirtschaft im Gemeinsamen Markt, Baden-Baden 1963, besonders Kapitel 3.

bereit sind, dann könnte eine forcierte Durchsetzung rechtlicher Möglichkeiten die Integration eher hindern als fördern[24].

3. Da Ausmaß und Art der Unterschiede der nationalen Wirtschaftspolitiken von den Motiven abhängen, die die nationalen Instanzen veranlassen, sich gegen die Beschneidung ihrer wirtschaftspolitischen Kompetenzen zu wehren, seien hier kurz die wichtigsten *Harmonisierungswiderstände* genannt, die nach den bisherigen Erfahrungen verhindern könnten, daß binnenmarktähnliche Verhältnisse in absehbarer Zeit Wirklichkeit werden:

a) Einige Länder sind aus nationalen Prestigegründen auf die Wahrung möglichst vieler Bereiche ihrer Souveränität bedacht[25].

b) Hegemoniebestrebungen der größeren Partnerländer lassen bei den kleineren die Furcht aufkommen, sie könnten ihre Eigenständigkeit verlieren[26]; dazu tritt die Befürchtung, ökonomisch ins Hintertreffen zu geraten[27]. Weder die einen noch die anderen sind deshalb bereit, ihre wirtschaftspolitischen Kompetenzen den gemeinsamen Institutionen abzutreten oder sich in allen wichtigen Fragen Mehrheitsbeschlüssen zu unterwerfen.

c) Auch unter gleich gewichtigen Partnern divergieren die nationalen Interessen in bezug auf konkrete wirtschaftspolitische Maßnahmen. »Nationale Interessen« sind sicherlich schwer zu definieren; aber es leuchtet ein, daß die homogeneren nationalen Gruppen ihre eigenen Gesetze beibehalten, ihr Steueraufkommen im eigenen Gebiet für selbst bestimmte Zwecke und zu selbst bestimmten Zeitpunkten verwenden möchten[28].

[24] Vgl. *Rüdiger Altmann*, Was ist die EWG? Nichts schadet dem Gemeinsamen Markt mehr als eine falsche Theorie. Die Zeit Nr. 28 v. 10. Juli 1964, S. 5. Wenn sich ein europäischer Bundesstaat in absehbarer Zeit nicht verwirklichen läßt, sollte man nicht jedes aktuelle Ergebnis an diesem Ideal messen; denn dadurch werden die möglichen Integrationsschritte und die vorhandenen Institutionen diskreditiert.

[25] »In Brüssel ist bekannt, daß Paris den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen, wenn irgend möglich blockieren möchte – dem Frankreich *de Gaulles* scheint es unerträglich, überstimmt werden zu können. Frankreich will den Europamarkt, es will ihn sogar um den Preis gewisser wirtschaftlicher Nachteile (weil die Vorteile für alle Partner überwiegen) – aber es möchte ihn mit möglichst wenig Verzicht auf Souveränität.« *Diether Stolze*, Brüssel wartet auf Bonn, Die Zeit Nr. 31 v. 31. Juli 1964, S. 17.

[26] Vgl. *Hans Gressmann*, Vorherrschaft durch Veto-Trick, Die Zeit Nr. 24 v. 12. Juni 1964, S. 1.

[27] Vgl. *Kurt W. Rothschild*, Kleinstaat und Integration, Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 90 (1963 I), S. 239–275.

[28] Man denke an die Schwierigkeiten, die es bereitet, in der relativ homogenen Bundesrepublik einen interregionalen Finanzausgleich durchzuführen oder die Ausgaben der Gebietskörperschaften nach

Bisher wurde unterstellt, daß die Regierungen die nationalen Interessen repräsentieren. Wenn wir jedoch davon ausgehen, daß in einer Demokratie »einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfs um die Stimmen des Volkes erwerben.«[29] zeigen sich einige weitere Motive für Unterschiede der nationalen Politiken:

d) Relativ kleine Interessentengruppen innerhalb der Nationen können durch ihr Veto eine gemeinsame Wirtschaftspolitik verhindern, sofern die entsprechenden Regierungen der Wählerstimmen oder Wahlspenden wegen auf die Interessen dieser Gruppen Rücksicht nehmen müssen und eine Ablösung der Forderungen nicht gelingt[30].

e) Die Regierenden haben ein Eigeninteresse, sich möglichst viele wichtige Kompetenzen zu bewahren, da sie mit Hilfe wirtschaftspolitischer Instrumente ihre Wählerstimmen maximieren wollen. Entmachtete Regierungen und Parlamente haben geringere Möglichkeiten, ihr Wählervolk günstig zu stimmen.

f) Im Streben nach wirtschaftspolitischen Erfolgen beeinflussen die Regierungen sich gegenseitig; es entsteht eine internationale Wachstumskonkurrenz (z.B. auch über Verbesserung der Infrastruktur, Anlockung von Produktionsfaktoren).

g) Regierungen verschiedener Couleur werden verschiedene Maßnahmen ergreifen, da sie sich auf verschiedene Wählergruppen stützen.

h) Manche Regierungen werden gewisse Maßnahmen nicht anwenden, da sie nicht »ideologiekonform« sind (z.B. Orientierungsplanung).

i) Wenn die Wahltermine unterschiedlich liegen, werden aus taktischen Gründen auch gleiche Maßnahmen (z.B. finanzpolitischer Art) zu unterschiedlichen Zeitpunkten ergriffen.

k) Die von Land zu Land unterschiedlichen Verhaltensweisen mächtiger Gruppierungen, die (wie z.B. die Sozialpartner) »private« Wirtschaftspolitik betreiben, erfordern unterschiedliche Politiken der nationalen Instanzen.

konjunkturpolitischen Erfordernissen zu koordinieren. »Der (EWG-)Vertrag berührt die Finanz- und Steuerhoheit der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft grundsätzlich nicht.« *Everling*, a.a.O., S. 283.

[29] Vgl. *Joseph A. Schumpeter*, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Auflage, München 1950, 22. Kapitel (Zitat S. 428) und *Anthony Downs*, An Economic Theory of Democracy, New York 1957.

[30] Es ist jedoch zu vermuten, daß andere Gruppen, die die Gefahren von Unterschieden der nationalen Politiken für den Frieden auf oligopolistischen Märkten erkennen, auf die Vermeidung solcher Unterschiede drängen werden. Vgl. oben Abschnitt I/2 der Einführung.

4. Die nationalen Sonderinteressen und Sonderentwicklungen brauchen nun keineswegs zu bewirken, daß die Integration insgesamt fehlschlägt, daß die Gemeinschaft gesprengt wird, ehe sie zustande gekommen ist. Nach den bisherigen Erfahrungen sind die bekannten *Motive der Zusammenarbeit* so vital, daß die Gemeinschaft vermutlich trotz aller Krisen und Unvollkommenheiten im Kern Bestand haben wird. Harmonie der Interessen muß nicht in jedem einzelnen Falle bestehen. Es genügt, daß die Länder abwechselnd gebende und nehmende Partner sind und daß sie sich im Zeitablauf per Saldo Vorteile von Integrationsschritten erhoffen. Diese Saldierung positiver und negativer Effekte kann institutionell gesichert werden, durch Vertragsregeln generell, durch Junktims im einzelnen. Außerdem hat ein einmal in Gang gesetzter Integrationsprozeß ein gewisses Eigengewicht. Die Wirtschaft richtet sich auf dem größeren Markt ein; die Gefahr eines Rückschlags bedroht in zunehmendem Maße die Interessen mächtiger Gruppen, die desintegrierenden Kräften entgegenwirken. Die Regierungen können es sich nicht leisten, ein mit großen Hoffnungen begonnenes Werk um kleinlicher Interessen willen zu zerstören. Die bestehenden gemeinschaftlichen Institutionen helfen, Krisen zu überwinden.

Die Motive, die hinter den nationalstaatlichen Autarkiebestrebungen der dreißiger Jahre standen, haben zumindest innerhalb des Gemeinsamen Marktes ihre Bedeutung heute weitgehend verloren. Extreme Fälle der Unterbeschäftigung (wie während der Weltwirtschaftskrise) sind nach allgemeiner Auffassung sehr unwahrscheinlich geworden[31]. Aus allen diesen Gründen erscheint es gerechtfertigt, zu unterstellen, daß die europäischen Integrationsbemühungen stark genug sein werden, die Belastungen eines Pluralismus der nationalen Wirtschaftspolitiken zu ertragen, sofern gewisse institutionelle Mindestbedingungen erfüllt sind.

5. Ein *Minimum an Harmonisierung* ist notwendig, damit die Staaten sich überhaupt bereit erklären, Beschränkungen des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs zu beseitigen; eine Harmonisierung ist weiterhin notwendig, damit auf die Dauer ein Rückfall in den Protektionismus vermieden wird. Wie kann das notwendige Minimum bestimmt werden und wie kommt es trotz der genannten Harmonisierungswiderstände zustande? Wir wollen versuchen, diese Fragen durch eine Analogie zur Oligopoltheorie zu klären.

a) Die Staaten stehen untereinander in oligopolistischer Interdependenz. Sie müssen mit Reaktionen anderer Länder rechnen, wenn sie z.B. Import-

[31] Vgl. *Gottfried Haberler*, Integration and Growth of the World Economy in Historical Perspective, American Economic Review, Bd. 54 (1964), speziell S. 7–12 und 19.

beschränkungen oder Maßnahmen zur Exportförderung einführen. Spätestens während der Weltwirtschaftskrise ist deutlich geworden, daß eine nationalstaatliche Politik des »beggar-my-neighbour« dem einzelnen Land keine Vorteile bringt, sofern die Handelspartner unmittelbar Vergeltung üben. Im Gegenteil: alle Länder zusammen haben Nachteile der Desintegration zu tragen[32]. Staaten, die die Vorteile der internationalen wirtschaftlichen Integration erhalten wollen, müssen deshalb vor allem in jenen Bereichen ihrer Politiken, in denen eine enge oligopolistische Interdependenz besteht und gleichzeitig eine rasche Vergeltung möglich ist, um die Sicherung einer friedlichen Koexistenz bemüht sein.

b) Diese beiden Merkmale gelten in erster Linie für offene Importbeschränkungen (Zölle und Kontingente). Solche Maßnahmen sind leicht zu identifizieren; eine Vergeltung mit gleichen Mitteln ist geradezu eine Frage des nationalen Prestiges; Vergeltungsmaßnahmen lassen sich rasch einführen (es gibt immer Gruppen, die auf Schutzmaßnahmen drängen); sie wirken sofort und erfordern keine Haushaltsmittel (vom Verwaltungsaufwand abgesehen). Sind die Staaten einmal auf diesem Wege, dann gibt es keine selbsttätigen Kräfte, die protektionistische Kettenreaktionen bremsen oder gar die Staaten zum Freihandel zurückführen. Der Abbau der Importbeschränkungen muß auf Gegenseitigkeit vereinbart, der Freihandel muß institutionell gegen weitere Verletzungen gesichert werden.

c) Die EWG-Länder haben sich verpflichtet, untereinander alle Zölle und Kontingente sowie sonstige Maßnahmen gleicher Wirkung abzuschaffen (Art. 9 Abs. 1) ; die einzelnen Schritte sind im Vertrag konkret festgelegt. Aber ähnlich wie der Verzicht auf autonome Preispolitik in einem Kartell in der Regel nur durchzusetzen ist, wenn auch andere Aktionsparameter in die Absprache einbezogen werden, kann auch der Verzicht auf handelspolitische Schutzmaßnahmen und Vergeltung praktisch nur eingehalten werden, wenn die Staaten ihre Politiken so abstimmen, daß die verbleibenden Unterschiede keine Abwehr durch Importbeschränkungen induzieren.

d) Der EWG-Vertrag enthält nun zwar Harmonisierungsgrundsätze, die so weit gefaßt sind, daß durch ihre Verwirklichung ein induzierter Protektionismus verhindert werden könnte (Art. 6 und die Aufzählung in Art. 3). Doch die speziellen Harmonisierungsregeln lassen, wie noch für einzelne Bereiche gezeigt werden soll, relativ viel Spielraum für die Politi-

[32] Vgl. *Joan Robinson*, Beggar-my-neighbour Remedies for Unemployment, abgedruckt in: Readings in the Theory of International Trade, Homewood, Illinois 1950, speziell S. 394 und 396.

ken der Mitgliedsländer. Die gemeinsamen Organe (Art. 4) müßten bei der Anwendung des Vertrages als Minimum eine Harmonisierung anstreben, durch die jene Interventionen verhindert werden, die protektionistische Vergeltungsmaßnahmen der Partnerländer provozieren. Die Organe müßten außerdem dafür sorgen, daß im Konfliktfalle keine Kettenreaktionen entstehen.

e) Die Frage, inwieweit eine Harmonisierung in einzelnen Bereichen »für das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Marktes« (Art. 3 Buchstabe h) oder »zur Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderlich ist« (Art. 6 Abs. 1), müßte also unter diesem Aspekt in erster Linie eine Frage nach der potentiellen Interdependenz und Vergeltungsgefahr sein. Wenn eine nationale Gruppe die Maßnahmen eines anderen Landes als Verfälschung des Wettbewerbs empfindet und wenn sie ihre eigene Regierung zu Schutzmaßnahmen bewegen kann, dann ist die Harmonisierung (für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes) besonders dringlich.

f) Der »innere Organisationszwang« ist in der EWG sehr schwach. Letztlich hängt das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes davon ab, daß die Mitgliedstaaten bereit sind, Artikel 5 (Grundsatz der Vertragstreue und des gemeinschaftsfreundlichen Verhaltens) ernst zu nehmen. Sie werden das um so eher tun, je sicherer sie sein können, daß ihre Partner den Erfolg bestimmter Maßnahmen (z.B. gezielter Exportsubventionen) durch Schutzmaßnahmen unverzüglich vereiteln werden. Die Drohung mit Abwehrmaßnahmen ist nicht per se illegal; sie hat ihre Grundlagen im Vertrag; denn die Staaten haben Schutzklauseln vereinbart, die sie unter bestimmten Bedingungen in Anspruch nehmen dürfen, wenn die Begrenzung und Harmonisierung der nationalen Politiken nicht ausreicht.

aa) Artikel 46 sieht vor, daß die Mitgliedstaaten Ausgleichsabgaben bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus Partnerländern erheben, sofern Unterschiede der nationalen Marktordnungen (besonders Subventionen) den Wettbewerb verfälschen.

bb) Artikel 91 Absatz 1 enthält eine Schutzklausel für die Abwehr von »Dumping-Praktiken« innerhalb des Gemeinsamen Marktes. Was auch immer unter Dumping zu verstehen sein mag, gezielte Exportsubventionen fallen sehr wahrscheinlich darunter. Dagegen liegt nach Everling »kein Dumping vor, wenn der Inlandspreis durch staatlichen Eingriff, insbesondere durch eine Subvention, künstlich niedrig gehalten wird und der Aus-

fuhrpreis ihm entspricht[33].« Artikel 91 gilt nur während der Übergangszeit nach Artikel 8. Offensichtlich enthält der Vertrag ansonsten keine Schutzklausel zur Abwehr von Subventionen, soweit sie nach Artikel 92 Absatz 1 »mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar« sind.

cc) Artikel 95 sieht Ausgleichsabgaben zur Nachbelastung der Importe mit indirekten Steuern vor. Die Nachbelastung ist das Gegenstück zur Steuerrückvergütung gemäß Artikel 96 beim Export (Bestimmungslandprinzip).

dd) Artikel 107 Absatz 2 regelt die Abwehr einer Wechselkursänderung, die »die Wettbewerbsbedingungen schwerwiegend verfälscht«.

ee) Artikel 108 und Artikel 109 enthalten Schutzklauseln für den Fall von Zahlungsbilanzschwierigkeiten.

ff) Artikel 115 sieht die Möglichkeit vor, daß die Staaten Schutzmaßnahmen gegen »Verkehrsverlagerungen« ergreifen, die durch Umwegeinfuhren entstehen, wenn die Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern unterschiedliche handelspolitische Maßnahmen anwenden.

gg) Die relativ weit gefaßte Schutzklausel in Artikel 226 (Schwierigkeiten eines Wirtschaftszweigs oder eines Gebietes) gilt nur während der Übergangszeit. Sie hat deshalb für die Zusammenhänge zwischen Harmonisierung und Protektionismus auf längere Sicht keine Bedeutung[34].

g) Diese Aufzählung von Schutzklauseln wirkt beängstigend, wenn man an die Mißbrauchsmöglichkeiten denkt. Doch primär haben die Klauseln ordnende Funktionen – abgesehen davon, daß die EWG ohne solche Klauseln vermutlich gar nicht zustande gekommen wäre. Die erste Funktion wurde schon genannt: Die Klauseln wirken als Abschreckung gegenüber Versuchen ‚»beggar-my-neighbour«-Maßnahmen anzuwenden (besonders Art. 46, 91 Abs. 1, 107 Abs. 2 und 115). Ohne die Klauseln bestünde für einzelne Länder eine stärkere Versuchung, unter dem Druck

[33] *Everling*, a.a.O., S. 268.

[34] Artikel 36 zählt nach dem Wortlaut des Vertrages nicht zu den handelspolitischen Schutzklauseln. Der Artikel gestattet zwar Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverbote und mengenmäßige Beschränkungen des Handels im Gemeinsamen Markt, »die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind. Diese Verbote oder Beschränkungen dürfen jedoch weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen«.
Die Schutzklauseln in Artikel 70 Abs. 2 und Artikel 73 betreffen nur Schutzmaßnahmen »auf dem Gebiet des Kapitalverkehrs«.

inländischer Interessentengruppen die Vertragstreue der Partnerländer zu mißbrauchen.

Die zweite Funktion der Schutzklauseln setzt ein, wenn die Abschreckung versagt und andere Harmonisierungsmaßnahmen nicht ausreichen, solche Konflikte zu verhindern, auf die die Staaten mit Gegenmaßnahmen reagieren wollen: Das Abwehrverfahren ist geregelt, die Abwehr begrenzt; Kettenreaktionen sollen durch Kooperation vermieden werden. Die Klauseln könnten als Ventile wirken, die verhindern, daß das gemeinsame System zerstört wird, wenn es in Einzelfällen nicht funktioniert.

h) Soweit die Partnerländer nicht ohnehin eine gemeinsame Politik betreiben oder sich über Harmonisierungsschritte einigen, kommt es im Laufe der Zeit möglicherweise auch zu einer spontanen Koordination des Verhaltens der Regierungen. Sie lernen die Spielregeln, so daß eine Anwendung der Schutzklauseln überflüssig wird. Vermutlich kommt es vor allem darauf an, daß sich schon in den Anfangsjahren ein »Integrationsklima« entwickelt, in dem Konfliktsituationen ohne Beschränkung des Binnenhandels gelöst werden. Später erträgt die Gemeinschaft dann auch stärkere Spannungen[35].

i) Maßnahmen zur Förderung bestimmter Branchen oder Regionen, die die Staaten untereinander unverzüglich mit gezielten Gegenmaßnahmen beantworten, sind selbstverständlich nicht geeignet, den internationalen Wettbewerb der Unternehmen zu fördern.

k) Wenn es so wäre, daß die Staaten alle Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung, die in Partnerländern angewandt werden, ohne Verzögerung mit gleicher Münze oder gar durch Handelsbeschränkungen vergelten würden, bestünde kein Konflikt zwischen einem strikten Subventionsverbot und der Förderung des Wettbewerbs im Sinne unserer These. Tatsächlich jedoch brauchen die Regierungen nicht zu befürchten, daß alle Vorteile, die inländischen Unternehmen gegenüber ausländischen durch staatliche Förderungsmaßnahmen zuwachsen, unverzüglich durch Maßnahmen der

[35] Der *Neumark*-Ausschuß hat diesen Gesichtspunkt zur Begründung seiner weitgehenden Harmonisierungspostulate herangezogen: »In diesem Zusammenhang muß gebührend in Betracht gezogen werden, daß in einem vollständig integrierten Staat gewisse Unterschiede in der steuerlichen Behandlung der Staatsbürger hingenommen werden können. Dagegen würden solche Unterschiede im Rahmen der EWG, solange in dieser ein ausreichend enger Zusammenhalt noch nicht besteht, eine psychologische und politische Opposition gegen den Gemeinsamen Markt auslösen, die seine Errichtung erschwert, selbst wenn die Unterschiede in der steuerlichen Behandlung nicht zu einer ökonomisch unvernünftigen Wahl des Niederlassungsorts führen.« Bericht des Steuer- und Finanzausschusses, a.a.O., S. 7.

Partnerländer neutralisiert werden. Ein Teil der Förderungsmaßnahmen ist nicht deutlich oder rechtzeitig genug zu erkennen, als daß eine unverzögerte Vergeltung möglich wäre; in anderen Fällen fehlen die Mittel; oder es besteht Einverständnis über eine Aufrechnung der wechselseitigen »Sündenregister«.

Das Verbot staatlicher Beihilfen im EWG-Vertrag (Art. 92 Abs. 1) ist – im Gegensatz zum Beihilfeverbot des Montanvertrages – nicht ohne Einschränkungen formuliert. Die Vertragspartner haben sich gegenseitig Möglichkeiten zur Förderung einzelner Regionen oder Branchen zugestanden. Den potentiellen Spielraum für strukturpolitische Maßnahmen der Regierungen werden wir im vierten Kapitel näher abgrenzen[36].

6. Wir wollen unterstellen, daß die Staaten einander auch solche Maßnahmen der Wirtschaftsförderung zugestehen werden, die die Wettbewerbsbedingungen der Unternehmen im zwischenstaatlichen Handel und den internationalen Faktorverkehr in gewissem Maße beeinflussen. Das Maß der tolerierten Nebenwirkungen auf den zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr wird im Laufe der Zeit bei der Anwendung des Beihilfeverbots, der allgemeinen Regeln für die Angleichung der Rechtsvorschriften (Art. 100–102) und der speziellen Harmonisierungsregeln konkreter bestimmt werden. Wir unterstellen außerdem, daß alle Staaten der Gemeinschaft in der Regel vertragstreu sind, daß sie also Maßnahmen, die vor dem Hintergrund der gemeinsamen Normen wegen ihrer Wirkungen auf den internationalen Wettbewerb nicht toleriert werden, unterlassen, aufheben oder entsprechend modifizieren. Damit entsteht dann auch für die Partnerländer keine Veranlassung, Schutzklauseln des Vertrages anzuwenden oder ihrerseits den Vertrag zu brechen.

Wenn gemeinsame Güter- und Faktormärkte bestehen, werden die Staaten zwar in vielen Fällen früher oder später auf Maßnahmen ihrer Partnerländer reagieren, doch unter unseren Annahmen dann nur mit Mitteln, die innerhalb des gegenseitig tolerierten Bereiches der Wirtschaftsförderung

[36] Zu Art. 92 EWG-Vertrag vgl. Abschnitt II/1 und 2 des vierten Kapitels. Spezielle Beihilferegeln enthält der Vertrag für die Landwirtschaft und für den Verkehr. Das Beihilfeverbot des Montanvertrages (Art. 4 c) gilt dem Vertrag nach uneingeschränkt; es wird jedoch nicht respektiert. Vgl. dazu Wagenführ-Bericht (EGKS 1952–1962), a.a.O., S. 421–428 und *Philipp Bennecke*, Die Subventionspolitik der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und ihre Auswirkungen auf den Kohlenbergbau dieser Gemeinschaft, Köln und Opladen 1965. Zur Subventionspolitik der Mitgliedstaaten vgl. dort Kap. 3, S. 49–62 und 74–86.
Im EFTA-Vertrag ist das Verbot staatlicher Beihilfen allein für acht Fälle gezielter Exportsubventionen konkretisiert worden (Art. 13 Abs. 1 a in Verbindung mit Anhang C).

liegen. In diesem Bereich könnte eine Rivalität entstehen, die hier »*Wachstumskonkurrenz der Staaten*« genannt werden soll. Wir verstehen darunter eine Konkurrenz um Absatzmärkte und Produktionsfaktoren, die die EWG Länder (innerhalb des skizzierten institutionellen Rahmens) mit wirtschaftspolitischen Mitteln austragen. Die Bezeichnung »Wachstumskonkurrenz« soll besagen, daß die Staaten im Gemeinsamen Markt vermutlich vor allem mit wachstumsfördernden Mitteln konkurrieren werden und daß sie auf diese Weise das wirtschaftliche Wachstum vorantreiben. Damit wird ein wichtiger Unterschied gegenüber der »beggar-my-neighbour«-Politik der dreißiger Jahre hervorgehoben, die man entsprechend als »Beschäftigungskonkurrenz der Staaten« bezeichnen könnte.

Die Vermutung, daß die Staaten im Gemeinsamen Markt eine Konkurrenz der Wachstumsförderung und nicht einen Wettlauf der Erhaltungsmaßnahmen austragen werden, stützt sich auf folgende Gründe:

a) Die relativen Gewichte der Ziele der Wirtschaftspolitik haben sich gegenüber den dreißiger Jahren infolge veränderter Umstände geändert.

aa) Das Streben nach Autarkie hat zumindest als Ziel der nationalen Wirtschaftspolitiken im Gemeinsamen Markt keinen Sinn mehr. Soweit Erhaltungsmaßnahmen zur Sicherung der Versorgung für notwendig gehalten werden, müssen die Partnerländer sich auf eine gemeinsame Politik einigen (Agrarpolitik, Energiepolitik).

bb) Das Streben nach Vollbeschäftigung könnte zwar im Falle einer Depression möglicherweise nationale Erhaltungsmaßnahmen hervorrufen, sofern die internationale Kooperation nicht funktioniert. Bisher spricht jedoch nichts dafür, daß diese Bedingungen im Gemeinsamen Markt wieder eintreten werden. Die Staaten brauchen Strukturwandlungen im Wachstumsprozeß nicht mit Rücksicht auf das Beschäftigungsziel entgegenzuwirken.

cc) Wirtschaftliches Wachstum ist als Ziel in den Vordergrund gerückt, nicht nur weil die bisher genannten Ziele an aktueller Bedeutung verloren haben, sondern vermutlich auch, weil einige Länder ein Beispiel für die Möglichkeiten rascher wirtschaftlicher Expansion gegeben haben. Der internationale Vergleich stimuliert[37]. Die Wähler beginnen, ein internationales oder interregionales Wohlstandsgefälle oder Bildungsgefälle den Versäumnissen oder Verdiensten einer Regierung zuzurechnen. Bei Voll-

[37] Vgl. auch *Herbert Giersch*, Strategien der Wachstumspolitik, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 119 (1963), besonders S. 239–249.

beschäftigung ist die Wachstumsrate neben der Inflationsrate wichtigstes Kriterium für den Erfolg einer Wirtschaftspolitik. Soweit zur Interdependenz der wachstumspolitischen Ziele, die Interdependenz der Mittel werden wir unter c) behandeln.

b) Die Partnerländer haben sich geeinigt, Handelsbeschränkungen und solche Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, die unverzüglich eine frustrierende Vergeltung provozieren, nicht anzuwenden. Dadurch wird der Bereich der möglichen Erhaltungsinterventionen, die die Staaten ohne Abstimmung mit ihren Partnern anwenden können, bereits begrenzt. Hinzu kommt, daß nationale Gruppen Erhaltungsinterventionen vermutlich schwieriger durchsetzen können, da alle Unterstützungsmaßnahmen über die öffentlichen Haushalte finanziert werden müssen, wenn Handelsbeschränkungen ausgeschlossen sind[38].

c) Die Interdependenz der Zielvorstellungen wurde bereits erwähnt. Die Staaten versuchen, Erfolge anderer Staaten zu imitieren. Auch die Mittel werden sie imitieren (Beispiele zeigt die Bildungspolitik). Doch ist es nicht nur der Vergleich, der zum Wettlauf stimuliert. In einem gemeinsamen Markt für Güter und Produktionsfaktoren sind die Zusammenhänge viel enger; wachstumspolitische Erfolge des einen Landes können die Wachstumschancen anderer Länder mindern.

Unterstellen wir, ein Land A treibe eine »progressive« wachstumsorientierte Strukturpolitik: Interventionen sind an einem Strukturprogramm ausgerichtet; »Wachstumsindustrien« werden mehr oder minder gezielt gefördert[39], z.B. durch entsprechenden Ausbau der Infrastruktur, durch staatliche Entwicklungsaufträge oder einfach dadurch, daß »declining sectors« nicht geschützt werden und etwa Arbeitskräfte abgeben müssen. Ein Land B dagegen verfolge eine »konservative« erhaltende Strukturpolitik: Die staatlichen Mittel werden von Fall zu Fall und vor allem zur Verzögerung und Milderung von Anpassungen eingesetzt. Die progressive Strukturpolitik in A kann sich dann auf dreierlei Weise zum Nachteil von B auswirken, auch ohne daß die Schädigung vom Lande A bewußt herbeigeführt wird:[40]

[38] Vgl. auch *Karl-Heinrich Hansmeyer*, Finanzpolitische Aspekte der Agrarförderung, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 9. Jahr (1964), S. 98 f.

[39] Zum Begriff der »Wachstumsindustrie« und zu den Möglichkeiten, diejenigen Industrien empirisch zu ermitteln, die die Entwicklung eines Landes überdurchschnittlich vorantreiben können, vgl. *Sievert* und *Streit*, Entwicklungsaussichten der Saarwirtschaft, a.a.O., S. 126–245.

[40] Vgl. dazu den Diskussionsbeitrag von *Paul Streeten*, in: Théorie et politique de l'expansion régionale, Brüssel 1961, S. 334 f.

— Erstens wird A Produktionsfaktoren anziehen, und zwar gerade die mobileren qualifizierten Arbeitskräfte, Unternehmer, Wissenschaftler werden aus B abwandern, da sie in A nicht nur bessere Arbeitsbedingungen und Verdienstmöglichkeiten für gleiche Leistung, sondern vor allem bessere Aufstiegschancen finden. Ein solcher »brain drain« wird verstärkt, wenn staatliche Instanzen eine gezielte Abwerbung von Spezialisten unterstützen (z.B. durch Mobilitätshilfen).

— Zweitens können sich die »terms of trade« zum Nachteil des konservativ geführten Landes B verändern, wenn die Wachstumsindustrien sich vorwiegend in A entwickeln, während in B die traditionellen Industrien (Bereiche mit relativ geringer Steigerung der Arbeitsproduktivität und geringer Einkommenselastizität der Nachfrage) vorherrschen.

— Drittens wird vorwiegend durch den Wachstumsprozeß (die Strukturpolitik) in A bestimmt, wie sich die komparativen Vorteile beider Länder ändern. Die Folge ist, daß B die Anpassungslasten zu tragen hat, die bei geringerem Wachstum ohnehin größere Schwierigkeiten verursachen. Autonome (staatlich geförderte) Strukturverbesserungen in A zwingen die Wirtschaft in B, sich umzustellen[41]. Gerade weil die Regierung in B durch ihre konservative Politik den Entwicklungsvorsprung von A zuläßt, wird sie gezwungen sein, Unterstützungsmaßnahmen zugunsten von Industrien einzusetzen, die in A im Wachstumsprozeß absorbiert werden.

Bei festen Wechselkursen könnte Land A in einen »circulus virtuosus« exportgetriebenen Wachstums gelangen: Wegen relativ hoher Produktivitätsfortschritte entsteht (bei relativ maßvoller Lohnpolitik) ein geringerer Kostendruck als in B; bei gegebenen Preisrelationen sind die Gewinnchancen auf Exportmärkten günstig; Investitionen in den Exportindustrien (= Wachstumsindustrien) ermöglichen wiederum überdurchschnittliche Produktivitätsfortschritte. Land B dagegen würde bei gegebenen Wechselkursen in einem circulus vitiosus der Stagnation verharren: Wegen niedriger Produktivitätsfortschritte entsteht auch bei maßvoller Lohnpolitik ein Kostendruck, der die Gewinne komprimiert oder/und die Preise stärker steigen läßt als im Ausland; beides beeinträchtigt die Expansionsmöglich-

[41] *Streeten* zitiert (a.a.O., S. 335) ein Bild von *D. H. Robertson*, das diesen Zusammenhang gut illustriert: »The simple fellow who, to the advantage of both, has been earning a living by cooking the dinner for a busy and prosperous scientist wakes up one day to find that his master has invented a completely automatic cooker, and that if he wants to remain a member of the household he must turn shoeblack. He acquires a kit and learns the technique, only to find that his master has invented a dust-repelling shoe, but would nevertheless be graciously willing for him to remain on and empty the trash-bins.« (*Sir Dennis H. Robertson*, Britain in the World Economy, London 1954, S. 58 f.)

keiten, und das Ergebnis sind wiederum geringe Produktivitätsfortschritte[42]. Je größer die Widerstände gegen eine Abwertung der Währung des Landes B sind, desto mehr muß die Regierung darauf bedacht sein, dem circulus vitiosus der Stagnation durch strukturpolitische Maßnahmen zu entrinnen.

Nach diesen Überlegungen ist zu erwarten, daß die Regierungen es sich nicht leisten können, eine konservative Strukturpolitik zu betreiben, wenn andere Länder der Gemeinschaft eine wesentlich progressivere Politik verfolgen. Die konservativen Regierungen würden Macht und Prestige einbüßen; sie liefen Gefahr, nicht wiedergewählt zu werden, wenn das wirtschaftliche Wachstum im Ausland auf die Dauer deutlich stärker wäre und die Opposition der Regierung wachstumspolitische Versäumnisse nachweisen könnte.

Während bei politischen Wahlen die Motive der Wähler gemischt sind und Fragen der langfristigen Wachstumspolitik möglicherweise eine geringe Rolle spielen, können die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit der Wachstumspolitik einer Regierung durch Zu- oder Abwanderung ihr Vertrauens- bzw. Mißtrauensvotum unmittelbar deutlich machen. Die zunehmende Mobilität der Produktionsfaktoren im Gemeinsamen Markt wird vermutlich einer der wichtigsten Gründe dafür werden, daß sich kein Land der Wachstumskonkurrenz der Staaten entziehen kann.

Unter der Voraussetzung, daß es keine allgemeinen Tendenzen zur Unterbeschäftigung mehr gibt, werden die Regierungen vor allem darum bemüht sein, Bestand und Nachwuchs an Arbeitskräften ihrem Land zu erhalten. Für »eine ganze Reihe hochproduktiver Industriezweige« ist schon heute »der mit Abstand wichtigste Standortfaktor die Verfügbarkeit ausreichender und qualifizierter Arbeitskräfte«[43]. Die Länder brauchen die Arbeitskräfte, wenn das wirtschaftliche Wachstum gefördert werden soll, und sie können gerade die qualifizierten Kräfte nur halten, wenn sie rechtzeitig ein Wachstumsgefälle gegenüber Nachbarstaaten verhindern[44].

[42] Die hier skizzierten Zusammenhänge dienen häufig zur Erklärung der Wachstumsunterschiede zwischen Großbritannien und den EWG-Staaten. Vgl. dazu *A. Lamfalussy*, The United Kingdom and the Six, London 1963, besonders Kap. 9, S. 110–120.

[43] *Sievert* und *Streit*, Entwicklungsaussichten der Saarwirtschaft, a.a.O., S. 249.

[44] Möglicherweise versuchen die Staaten auch, eine Abwanderung der Produktionsfaktoren administrativ zu behindern, z.B. durch Verbot einer organisierten Abwerbung, durch Schmälerung der Sozialversicherungsansprüche etc. Die Regeln des EWG-Vertrages (Art. 48 ff. und 123 ff.) sind deutlich darauf abgestellt, administrative Hemmnisse zu beseitigen, die eine *Zu*wanderung der Faktoren erschweren.

Die Gebietskörperschaften der Bundesrepublik sind sich der Konkurrenz um Arbeitskräfte bewußt[45], und auch international, z.B. zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik, haben Wanderungsbewegungen das Anfangsstadium einer bewußten Rivalität entstehen lassen[46].

Als Folge der Wachstumskonkurrenz werden die Regierungen vermutlich stärker bestrebt sein, die verfügbaren öffentlichen Mittel wachstumspolitisch optimal einzusetzen[47]. Das bedeutet zugleich auch, daß sie mehr oder minder gezielt die Entwicklung solcher Sektoren fördern, für die in dem jeweiligen Land auf lange Sicht am ehesten die Chance eines komparativen Vorteils besteht. Da die typischen Wachstumsindustrien heute von natürlichen (boden- und klimagebundenen) Standortbedingungen soweit unabhängig sind, daß sie sich praktisch in jedem Land der Gemeinschaft entwickeln können, läuft die Wachstumskonkurrenz darauf hinaus, daß die nationalen Instanzen sich bemühen, für einige dieser Wachstumsindustrien mit öffentlichen Mitteln besonders günstige Standortbedingungen zu schaffen[48]. Sie werden die Infrastruktur entsprechend ausbauen, Arbeits-

[45] Vgl. vor allem: Die Wirtschaft Schleswig-Holsteins in der europäischen Integration, Arbeitsprogramm der Landesregierung, Kiel 1963, besonders S. 30–35; außerdem: Jahresbericht 1964 der Industrie- und Handelskammer zu Hannover, S. 24–26; sowie *Sievert* und *Streit*, Entwicklungsaussichten der Saarwirtschaft, a.a.O., S. 272.

[46] In den Niederlanden wurden Ende 1963 ungewöhnlich hohe Lohnzugeständnisse der Regierung u.a. damit begründet, daß durch die verbesserten Verdienstmöglichkeiten das Pendeln niederländischer Arbeitskräfte ins Ausland vermindert und eine umgekehrte Tendenz begünstigt werden sollte. Vgl. Benelux Economische Unie, Conjunctuurrapport 1963/64, hrsg. v. Raad van de Economische Unie, Brüssel, November 1963, S. 23. Im niederländischen »Centraal Economisch Plan 1964« (Den Haag 1964) wird diese Begründung allerdings nicht erwähnt. Vgl. dort besonders S. 14–17 und 43–45.

[47] »Wenn wir uns für die Konkurrenz im Gemeinsamen Markt stark machen, dann ist die Stärkung der Provinzen, die die besten Voraussetzungen für diesen Wettbewerb mitbringen, eine nationale Aufgabe; gleichgültig, ob damit die Privilegierten weiter privilegiert werden,« äußerte der frühere französische Ministerpräsident, *Michel Debré*, zu der Grundsatzentscheidung der Regierung, die »Kapazitäten auf der Linie Lothringen – Mittelmeer« auszubauen (zitiert nach *Ernst Weisenfeld*, Frankreichs »Horizont 1985«, Die Zeit Nr. 49 v. 4. Dezember 1964, S. 4). Frankreich könnte die Rolle des »Entwicklungsführers« in der EWG übernehmen, zumal es infolge ehrgeiziger Projekte, die dem politischen Prestige dienen sollen, unter dem Zwang steht, alle Wachstumsreserven des Landes auszuschöpfen.

[48] So auch *Sievert* und *Streit*, Entwicklungsaussichten der Saarwirtschaft, a.a.O., S. 248 f. Das erwähnte Kieler Arbeitsprogramm enthält eine eindrucksvolle Zusammenstellung der wachstumspolitischen Instrumente, die bereits der Landesregierung eines relativ armen Bundeslandes zur Verfügung stehen. Die Konkurrenz mit Hamburg dokumentiert sich besonders deutlich darin, daß Schwerpunkte der wirtschaftlichen Entwicklung durch den großzügigen Ausbau der Häfen Brunsbüttelkoog und Kiel-Holtenau am Nord-Ostsee-Kanal entstehen sollen. Vgl. Die Wirtschaft Schleswig-Holsteins in der europäischen Integration, a.a.O., S. 47 und 155 f.

kräfte ausbilden, die Zweckforschung fördern und — möglicherweise durch Staatsaufträge, Kredite oder Zuschüsse — die Entwicklung neuer Produkte anregen und unterstützen.

Die Regierungen der anderen Länder setzen die gleichen Mittel ein, teilweise für den gleichen Wirtschaftszweig und für Substitute, weil etwa noch nicht entschieden ist, welches Land in diesem Bereich einen Entwicklungsvorsprung erringen kann, oder weil es gilt, einen Entwicklungsvorsprung aufzuholen (»Erziehungsmaßnahmen« auf immer höheren Niveaus der Entwicklung). Zum Teil werden die Staaten aber auch versuchen, sich auf Erzeugnisse zu spezialisieren, deren Produktion in den anderen Ländern noch nicht gefördert wird (Produktdifferenzierung). Haben diese Versuche Erfolg, könnten wiederum die anderen sich bemühen, an dem Erfolg zu partizipieren.

Die Wachstumskonkurrenz der Länder entspricht etwa der Konkurrenz der Unternehmen in Schumpeters schöpferischem Wettbewerbsprozeß: Einzelne Regierungen (die »Pioniere«) versuchen, den nationalen Wachstumsindustrien einen Entwicklungsvorsprung zu verschaffen; andere (die »Nachahmer«) fördern die gleichen Industrien, um nicht ins Hintertreffen zu geraten; oder sie bemühen sich, durch Förderung noch besserer Methoden und Produkte die ersteren zu übertreffen; oder sie weichen auf Produktionszweige aus, die ihnen zumindest temporär neue Vorteile im internationalen Handel bieten können. Das alles geschieht natürlich kaum je Zug um Zug. Die Staaten werden innerhalb des Bereichs der Wirtschaftsförderung, den sie sich im Rahmen der Regeln des EWG-Vertrages gegenseitig zugestehen, normalerweise nicht auf einzelne Maßnahmen der Partnerländer reagieren. Es gibt Verzögerungen und Antizipationen. Die Rivalität manifestiert sich vermutlich vor allem in den langfristigen Programmen und auch in der allgemeinen Strategie der Strukturpolitik der Staaten[49].

7. *Fassen wir zusammen:* Die Konkurrenz nationaler Maßnahmen der Wirtschaftsförderung (die vermutlich nicht zu verhindern sind, solange es

[49] Auch insofern läßt sich eine Parallele zur Oligopoltheorie ziehen: Staatlich geförderte Produktänderungen haben im Unterschied zu Preissubventionen die Chance, nicht als Angriffe interpretiert zu werden; zumindest brauchen die Neuerer nicht mit unverzüglichen, egalisierenden Reaktionen der Partnerländer zu rechnen. Zum Produktwettbewerb im Oligopol vgl. *Knut Borchardt*, Die Veränderlichkeit der Konsumgüterstruktur in der wachsenden Wirtschaft, in: Theorien des einzelwirtschaftlichen und des gesamtwirtschaftlichen Wachstums, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 34, Hrsg. *W. Krelle*, Berlin 1965, besonders S. 126–128.

nationale Instanzen mit entsprechenden finanziellen Mitteln gibt) kann auf zweierlei Weise das wirtschaftliche Wachstum stimulieren:

a) direkt durch strukturpolitische Maßnahmen, die Wachstumsindustrien auf Kosten stagnierender Bereiche fördern (Rivalität der Regierungen), und

b) indirekt durch die Stimulierung des Wettbewerbs auf oligopolistischen Märkten als Folge der strukturpolitischen Maßnahmen (Rivalität der nationalen Wirtschaftsgruppen)[50].

Konkrete Möglichkeiten für wettbewerbstimulierende Unterschiede der nationalen Politiken werden in den folgenden Kapiteln behandelt. Hier sollte in erster Linie die Vermutung begründet werden, daß im Gemeinsamen Markt die Gefahr von Fehlallokationen durch nationale Erhaltungsmaßnahmen wesentlich geringer ist als aufgrund der Erfahrungen aus den dreißiger Jahren prima facie befürchtet werden könnte.

Inwieweit eine zentralisierte Strukturpolitik das wirtschaftliche Wachstum stärker fördern würde als konkurrierende nationale Strukturpolitiken, läßt sich generell nicht sagen. Einerseits ist zu vermuten, daß zentrale Instanzen unter dem Druck gemeinschaftlicher Interessengruppen eher Erhaltungsmaßnahmen zugestehen würden. Denn die Gemeinschaft als Ganzes könnte vermutlich über relativ lange Zeit eine konservative Politik betreiben, ohne daß die Opposition eine Chance hätte, die Wähler von den Vorteilen einer progressiven Politik zu überzeugen. Der Vergleich mit Drittländern liegt weniger nahe; die Handelsbeziehungen und die Wanderungsbewegungen mit dem Außenraum sind beschränkt und leichter zu beschränken. Im Endzustand der institutionellen Integration kämen Subventionen aus einem »gemeinsamen Topf«; die Unterstützung schrumpfender Industrien in einer Region wäre dann bald die Rechtfertigung für ähnliche Maßnahmen in einer anderen. Förderungsmaßnahmen für Wachstumsindustrien dagegen würden weniger dringlich erscheinen, da der Wachstumssog, den die progressive Politik eines Landes – insgesamt oder in einzelnen Sektoren – auslösen kann, bei zentralisierter Politik durch die gemeinschaftliche Initiative ersetzt werden müßte. Andererseits könnte eine zentrale Strukturpolitik Doppelaktionen und temporäre Überkapazitäten vermeiden, die als Folge internationaler Rivalität sehr wahrscheinlich auftreten werden.

[50] In *Schumpeter*scher Sicht wäre diese zweite Wachstumswirkung eine Nebenwirkung des privaten Konkurrenzkampfes, dieser eine Nebenwirkung der zwischenstaatlichen Wachstumskonkurrenz und diese wiederum eine Nebenwirkung des »Konkurrenzkampfes um Macht und Amt« in der Demokratie. Vgl. *Schumpeter*, a.a.O., S. 448.

Die Länder müssen ihre Strukturpolitiken teilweise ohnehin koordinieren (Beispiele werden im folgenden Kapitel behandelt). Für die Wirksamkeit des Wettbewerbs auf oligopolistischen Märkten macht es aber einen Unterschied, ob Strukturpläne prinzipiell unter Mitwirkung gemeinschaftlicher Interessenvertreter zentral ausgearbeitet und auch mit Hilfe zentraler Mittel verwirklicht werden oder ob die Regierungen und Wirtschaftsgruppen im nationalen Rahmen solche Pläne entwickeln und diese von Fall zu Fall zwischen den Regierungen abgestimmt werden. Im zweiten Fall bleiben Elemente zwischenstaatlicher Rivalität erhalten.

Im übrigen schließt Wettbewerb notwendigerweise Verschwendung durch Parallelbemühungen ein; Parallelbemühungen stimulieren jedoch die Leistungen. Letzten Endes geht es wieder um die Frage, ob das wirtschaftliche Wachstum mehr gefördert wird, wenn Disproportionalitäten der Struktur durch Koordinierung vermieden werden, oder wenn einzelne Sektoren (im Vergleich zu einer ausgewogenen Konzeption) temporär zu stark expandieren, aber der dadurch entstehende Zwang zur Anpassung möglicherweise auch die Entwicklung anderer Sektoren oder Regionen schneller vorantreibt.

VIERTES KAPITEL

Ausführung der These für einzelne Bereiche der Strukturpolitik

I. Gemeinsame Strukturpolitik

1. Einige Bereiche der Strukturpolitik scheiden für unsere Argumentation weitgehend aus, weil im EWG-Vertrag relativ konkrete Harmonisierungsvorschriften festgelegt worden sind; dies gilt vor allem für die Handelspolitik gegenüber Drittländern, die Agrarpolitik und die Verkehrspolitik. Schon bei Abschluß des Vertrages wurde klargestellt: Eine überwiegend gemeinsame Politik der Partnerländer ist in diesen Bereichen *Voraussetzung für die Öffnung der Märkte.*

2. Durch die Aufstellung eines Gemeinsamen Zolltarifs gegenüber Drittländern (Art. 18 ff.) wird ein wesentlicher Teil der *Handelspolitik* der Gemeinschaftsländer vereinheitlicht; darüber hinaus sind im Vertrag (Art. 110–116) bereits konkrete Schritte und Termine für eine weitere Harmonisierung genannt. Allerdings wird den Staaten die Kompetenz auf dem Gebiet der Handelspolitik »nicht vollständig entzogen, vielmehr werden nur die ›Grundsätze‹ vereinheitlicht; ... während den Mitgliedstaaten ein gewisser Spielraum bei Einzelheiten bleibt. In diesem Rahmen können sie auch weiterhin Abkommen mit dritten Staaten schließen«[1]. So ist damit zu rechnen, daß auch auf lange Sicht Unterschiede der nationalen Handelspolitiken gegenüber Drittländern bestehen werden. Äußerungen der EWG-Kommission lassen darauf schließen, daß der Harmonisierungswiderstand der nationalen Instanzen in diesem Bereich stärker ist als

[1] *Everling*, a.a.O., S. 353, Anm. 3 zu Art. 113 Abs. 1.

erwartet[2]. Besonders groß sind die Unterschiede der Standpunkte in der Frage der Handelsbeziehungen zu Japan und zu »Staatshandelsländern«, also zu Handelspartnern, die als Außenseiter den Oligopolfrieden im Gemeinsamen Markt stören könnten[3].

Eine weitgehende Angleichung der Handelspolitik gegenüber Drittländern ist Voraussetzung für den Abbau der Handelsschranken an den Binnengrenzen. Bekanntlich ist in Artikel 115 vorgesehen, daß die Staaten Schutzmaßnahmen im Binnenverkehr anwenden, »um sicherzustellen, daß die Durchführung der von den Mitgliedstaaten im Einklang mit diesem Vertrag getroffenen handelspolitischen Maßnahmen nicht durch Verkehrsverlagerungen verhindert wird«. Länder, die bestimmte Importe aus Drittländern relativ stark beschränken, können sich also gegen Umwegeinfuhren über Partnerländer mit liberalerer Einfuhrpolitik schützen[4], soweit nicht schon nach Artikel 10 entschieden wird, daß die betreffenden Importe sich nicht »im freien Verkehr eines Mitgliedstaates« befinden und deshalb an den Binnengrenzen wie Direktimporte aus Drittländern behandelt werden.

Schutzmaßnahmen nach Artikel 115 können nicht nur gegen die Umwegeinfuhr von Waren angewandt werden, die ihren Ursprung in Drittländern haben, sondern allgemein gegen »Verkehrsverlagerungen«, die als Folge unterschiedlicher handelspolitischer Maßnahmen der Mitgliedsländer auftreten. Und Artikel 10 Absatz 2 gestattet ausdrücklich eine Sonderbehandlung auch »für solche Waren aus einem Mitgliedstaat, die unter Verwendung von Erzeugnissen hergestellt sind, für welche der ausführende Staat die anwendbaren Zölle und Abgaben gleicher Wirkung nicht erhoben oder vollständig oder teilweise rückvergütet hat«.

Soweit die Staaten permanent Schutzmaßnahmen anwenden oder sofern nationale Unterschiede der Handelsbeschränkungen an den Außengrenzen

[2] Die Kommission mußte in ihrem 7. Gesamtbericht (Juni 1964, S. 18) »darauf hinweisen, daß die Fortschritte in der gemeinsamen Handelspolitik bisher nicht zufriedenstellend waren.« Zu Einzelheiten vgl. im selben Bericht S. 304–309.

[3] Die EWG-Kommission in ihrem 4. Gesamtbericht (Juni 1961, Ziffer 98): »Erdöleinfuhren sowjetischen Ursprungs ... haben für alle Länder der Gemeinschaft im Jahr 1960 8,2 Millionen t erreicht, was 6,7 v.H. der insgesamt verfügbaren Menge darstellt. Diese Mengen sind noch nicht sehr bedeutsam, doch stellen sie angesichts der Konzentration auf wenige Absatzzentren und angesichts der Manövrierfähigkeit, die die UdSSR auf dem Gebiet der Preise besitzt, einen der Faktoren dar, aus denen sich die jüngste Entwicklung des Erdölmarktes erklärt.«

[4] Die relativ restriktiven Maßnahmen gegenüber Drittländern müssen nach Artikel 115 allerdings »im Einklang« mit dem EWG-Vertrag getroffen worden sein. Damit soll offenbar ausgeschlossen werden, daß Länder, die den Handel mit dem Außenraum willkürlich stärker beschränken, die Schutzklausel in Anspruch nehmen.

nur so geringfügig sein dürfen, daß keine Umwegeinfuhren auftreten, die eine Anwendung der Schutzklausel rechtfertigen, sind die Unterschiede vermutlich auch nicht geeignet, den Wettbewerb im Gemeinsamen Markt zu beleben. Etwas anderes gilt möglicherweise, wenn die Schutzklausel nur mit zeitlicher Verzögerung angewandt werden kann, etwa weil Verkehrsverlagerungen erst festgestellt und die Verfahrensregeln des Artikels 115 eingehalten werden müssen. Verkehrsverlagerungen wären dann primäre Wettbewerbsimpulse. Die Konkurrenten in Ländern mit restriktiverer Politik werden vermutlich nicht nur mit der Forderung nach Schutzmaßnahmen reagieren. Und wenn die Schutzmaßnahmen eingeführt worden sind, heißt das nicht, daß unverzüglich und ohne aktive Wettbewerbshandlungen von beiden Seiten wieder ein Zustand hergestellt wird, wie er vor dem Auftreten der Verkehrsverlagerungen bestand.

Solche Verzögerungen in der Anwendung von Schutzmaßnahmen sind besonders dann zu erwarten, wenn Umwegeinfuhren nur sporadisch auftreten, d.h. wenn es keine systematischen Unterschiede der nationalen Handelspolitiken gibt. Es ist beispielsweise denkbar, daß einzelne Staaten den Handel mit Drittländern aus währungs- oder wettbewerbspolitischen Gründen temporär liberalisieren. Die Wahrscheinlichkeit, daß dadurch wettbewerbsstimulierende Verkehrsverlagerungen auftreten, ist ceteris paribus um so geringer, je größer das politische Gewicht der geschützten Gruppen in den Partnerländern ist. Denn je stärker der politische Einfluß einer Gruppe, desto eher wird eine Regierung bereit sein, Schutzmaßnahmen anzuwenden.

3. Für die *Agrarpolitik* haben die Vertragspartner die Verpflichtung zur Harmonisierung in Artikel 38 Absatz 4 sehr entschieden formuliert:

»Mit dem Funktionieren und der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für landwirtschaftliche Erzeugnisse muß die Gestaltung einer gemeinsamen Agrarpolitik der Mitgliedstaaten Hand in Hand gehen.«

Der EWG-Vertrag enthält in den folgenden Artikeln relativ detaillierte Vorschriften über Ziele und Mittel einer gemeinsamen Agrarpolitik. Eine weitgehende institutionelle Integration ist Vorbedingung für eine funktionelle Integration der Agrarmärkte[5]. Außerdem ist friedliches Oligopolverhalten nicht gerade typisch für die Landwirtschaft. Eine oligopolistische Situation entsteht erst, wenn die Erzeuger sich (meist mit staatlicher Hilfe)

[5] Zur Frage der möglichen nationalen Kompetenzen vgl. *Hans-Joachim Glaesner*, in: *Wohlfarth, Everling, Glaesner, Sprung*, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag, a.a.O., S. 119 ff.

zu nationalen oder regionalen Gruppen zusammenschließen, die eine zentrale Absatzpolitik treiben[6].

Wenn wir hier dennoch auch die Agrarpolitik berücksichtigen, hat das zwei Gründe: Erstens können nationale Maßnahmen, die zwar auf den unmittelbar betroffenen Märkten keine Wettbewerbsimpulse auslösen, den Wettbewerb in anderen Branchen fördern. Zweitens ist die Agrarpolitik für unser Problem gerade deshalb interessant, weil die Bemühungen um eine institutionelle Integration in diesem Bereich bereits einige Zeit beobachtet werden konnten.

Das wichtigste Ergebnis ist, daß trotz aller nationalen (gruppengesteuerten) Interessenkonflikte der Integrationsauftrag bisher ernst genommen wurde, daß die zwischenstaatlichen Handelsbeschränkungen in zäher Kleinarbeit Stück für Stück abgebaut werden, daß nur befristet Ausnahmeregelungen zugestanden wurden. Das gemeinschaftliche Fundament scheint einige Belastungen auszuhalten[7].

Weiterhin ist zu beachten, daß die preis- und mengenpolitischen Instrumente zur Marktregulierung in absehbarer Zeit nur noch auf Gemeinschaftsebene (oder streng koordiniert) angewandt werden sollen. »Damit wird in der nächsten Etappe des Gemeinsamen Marktes die nationale Politik sich immer ausschließlicher derjenigen Instrumente bedienen müssen, die sicherlich als letzte der nationalen Souveränität entzogen werden: der Finanzpolitik«[8].

Einzelstaatliche Agrarsubventionen sind im EWG-Vertrag nicht grundsätzlich verboten (Artikel 42). Wenn die Staaten die Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte unterschiedlich subventionieren, können jedoch Partnerländer, die niedrigere Subventionen gewähren, die spezielle Schutzklausel in Artikel 46 des Vertrages in Anspruch nehmen und »Ausgleichsabgaben« erheben. Internationale Wettbewerbsimpulse sind also insoweit nicht zu erwarten.

Nach den Vorstellungen der Kommission werden die direkten nationalen Subventionen »nach Ende der Übergangszeit durch Maßnahmen abgelöst,

[6] Vgl. dazu *Winfried von Urff*, Marktstrukturgesetz oder Agrarmarktfonds? Wirtschaftsdienst, Jg. 45, Heft 3 (März 1965), S. 123–132.

[7] Vgl. EWG-Kommission, 7. Gesamtbericht, a.a.O., S. 174 ff. Seit Fertigstellung dieser Arbeit (Juni 1965) sind die Chancen für eine zügig fortschreitende Agrar-Integration rapide gesunken. Da aber die weitere Entwicklung zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht abzuschätzen war, wurde auch dieser Abschnitt nicht umgeschrieben.

[8] Vgl. *Hansmeyer*, a.a.O., S. 93.

die auf Gemeinschaftsebene im Rahmen von ›Gemeinschaftsplänen zur Verbesserung der Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung‹ getroffen werden«[9]. Das wäre ein erster Schritt zur Institutionalisierung einer europäischen Finanzpolitik. Selbst wenn die Staaten diesen Schritt tun, werden den nationalen Instanzen Instrumente erhalten bleiben, die sie agrarpolitisch einsetzen können. Man denke an den ausgedehnten Bereich der Infrastruktur, insbesondere an das Schul- und Ausbildungswesen, an Maßnahmen zur Strukturverbesserung, wie Flurbereinigung, Anbauberatung. Auch die Sozialpolitik kann die Agrarstruktur verändern (Renten für ausscheidende Landwirte). Solche Maßnahmen wiederum können – obwohl primär agrarpolitisch motiviert – auch Rückwirkungen auf andere Sektoren haben und dort Wettbewerbsimpulse auslösen (billigere Lieferung agrarischer Rohstoffe oder Freisetzung von Arbeitskräften und Boden).

4. Praktisch wichtiger könnten solche Effekte bei der *Verkehrspolitik* werden, obwohl der Verkehrssektor selbst aus den gleichen Gründen wie die Landwirtschaft für unsere Überlegungen weniger relevant ist. Der EWG-Vertrag (Artikel 74–84) schreibt eine gemeinsame Verkehrspolitik vor, in deren Rahmen die Verkehrsmärkte gemeinschaftlich geordnet werden; dazu die Kommission:

»Das Ziel ist, bis zum Ende der Übergangszeit einen Verkehrsmarkt zu schaffen, der nach gemeinschaftlichen Regeln organisiert ist ... Die wichtigsten Maßnahmen betreffen den Zugang zum Markt, die Tarifpolitik, die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen und die Koordinierung der Investitionen.«[10]

Selbst wenn wir unterstellen, daß die Kommission ihre Vorstellung von einer gemeinsamen Verkehrspolitik verwirklichen kann, d.h. daß ein sehr hohes Maß an Harmonisierung erzielt wird, bleibt dennoch gerade in der Verkehrspolitik Spielraum für unterschiedliche Wirkungen auf regionale Gruppen, Wirkungen, die aus der Rivalität der Regierungen und der hinter ihnen stehenden nationalen (regionalen) Interessentengruppen entstehen.

Es sind vorwiegend wettbewerbshemmende Maßnahmen, die der Kompetenz der nationalen Instanzen entzogen werden sollen, so der ganze Bereich des administrativen Protektionismus, mit dessen Hilfe nicht nur ausländische Verkehrsträger, sondern auch ausländische Güter behindert

[9] Zitiert nach *Hansmeyer*, a.a.O., S. 94.

[10] Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, a.a.O., Ziffer 59 und 60, S. 43 f.

werden können. Nationale Maßnahmen der Tarifpolitik könnten zwar u.U. den Wettbewerb beleben; sie sind jedoch mit relativ großen protektionistischen Gefahren verbunden. Außerdem würden die Staaten, zumindest sofern sie Eigentümer der betreffenden Verkehrsträger sind, Sondertarife anderer Länder vermutlich relativ rasch durch eigene Sondertarife neutralisieren. Das Ergebnis wären verzerrte Tarifstrukturen und Defizite der Verkehrsträger, ohne daß die Intensität des Wettbewerbs gefördert werden würde. Da die Gefahr einer schnellen Vergeltung so groß ist, kommen die Regierungen überein, diese Mittel nicht oder zumindest nicht unkoordiniert anzuwenden[11].

Einen verkehrspolitischen Spielraum behalten die nationalen Instanzen trotz weitgehender Harmonisierung der behandelten Art vor allem deshalb, weil die Investitionen zum Ausbau der Verkehrsnetze nach wie vor nationale Angelegenheiten bleiben sollen, dies vermutlich allein schon aus fiskalischen Gründen. Im Aktionsprogramm der Kommission ist eine »Koordinierung der Investitionen« vorgesehen, und diese wurde auch bereits praktiziert[12]. Es ist sicherlich wichtig für den Erfolg der funktionellen Integration und auch für den Wettbewerb, daß die Verkehrsnetze unter dem Aspekt des größeren Marktes bestmöglich ausgebaut werden; wichtig für unser Räsonnement ist jedoch auch, daß die Investitionsentscheidungen nicht zentral gefällt und von gemeinsamen Interessenvertretern beeinflußt werden, sondern daß diese Entscheidungen ein Element der internationalen Rivalität enthalten.

Die Motive und die Wirkungen werden nicht oft so deutlich sein wie im Falle der Moselkanalisierung[13]. Bei derartigen Veränderungen wird die internationale Solidarität oligopolistischer Gruppen auf eine harte Probe gestellt. Kleinere Veränderungen, die z.B. durch die Elektrifizierung einer Eisenbahnstrecke oder den Ausbau einer Straße entstehen, mögen für sich genommen kaum Bewegung in friedliche Oligopole bringen; wie oben begründet, erschweren jedoch auch viele kleine unterschiedliche Änderungen in verschiedenen Bereichen die internationale Solidarität der Unter-

[11] »1969 soll die Verwirklichung eines einheitlichen Tarifsystems in der Gemeinschaft abgeschlossen sein.« EWG-Kommission, 6. Gesamtbericht, Ziffer 156. Die Kommission ist bemüht um die Anwendung der »stand-still«-Klausel des Art. 76 und der Diskriminierungs- bzw. Unterstützungsverbote der Art. 79 Abs. 1 und 80 des EWG-Vertrages; vgl. 6. Gesamtbericht, Ziffer 176 ff.

[12] Vgl. EWG-Kommission, 6. Gesamtbericht, a.a.O., Ziffer 170 ff.

[13] Vgl. dazu *Harald Jürgensen*, Wirtschaftsprobleme der Moselkanalisierung, Göttingen o. J. (1956); sowie neuerdings *Jean-Paul Courthéoux*, Groupes de pression face à l'innovation économique : La canalisation de la Moselle, Revue Economique, Bd. 16, Heft 6 (November 1965), S. 925-943.

nehmen. Unter Berücksichtigung der räumlichen Differenzierungen der Märkte ist dies besonders wichtig; denn an nationalen Grenzen treffen bei nationalen Entscheidungen alle Unterschiede aufeinander, die bei zentralen Entscheidungen, die regional unterschiedliche Auswirkungen haben, von Fall zu Fall räumlich anders verteilt wären.

II. Konkurrierende Strukturpolitiken

1. Dieser Gedanke läßt sich für die *Regionalpolitik* nicht nur an verkehrspolitischen Instrumenten demonstrieren. Die Grenze zwischen zwei Ländern ist gleichzeitig Grenze zwischen zwei Agrarpolitiken, Steuerpolitiken, Gewerbepolitiken, Kulturpolitiken etc. Dort wird die Wachstumskonkurrenz der Regionen zu einer Wachstumskonkurrenz der Staaten.

Auch in jedem nicht zentralistisch organisierten Staat konkurrieren die Gebietskörperschaften untereinander mit wachstumspolitischen Instrumenten. Am deutlichsten sieht man dies an der Gewerbepolitik der Gemeinden; deren Mittel sind jedoch sehr beschränkt. An der Grenze zweier Nationen dagegen könnten die staatlichen Instanzen die Mittel der Gebietskörperschaften überlagern und verstärken. Die Frage, ob die eine oder die andere Gemeinde einen Betrieb attrahieren oder eine positive Pendlerbilanz erzielen kann, wird an den Grenzen zu einem nationalen Problem. Die Rivalität wird verschärft, wenn es etwa darum geht, ob ein »Wachstumspol« diesseits oder jenseits der Grenzen entstehen soll oder ob z.B. der zentrale Ort des »Montandreiecks« im Saarland, in Lothringen oder in Luxemburg liegen soll.

Nun werden auch die Möglichkeiten der nationalen Regionalpolitiken durch gemeinsame Regeln beschränkt. Die Kommission plant, eine »aktive Regionalpolitik« zu treiben, die eine »ausgewogene Wirtschaftsausweitung« (Artikel 2) auch in räumlicher Hinsicht gewährleistet[14]. Der Vertrag enthält jedoch keine konkreten Harmonisierungsvorschriften für die Regionalpolitik. Die allgemeinen Regeln über staatliche Beihilfen (Artikel 92–94)

[14] EWG-Kommission, 6. Gesamtbericht, Ziffer 105 ff. Ein Überblick über die regionalpolitischen Bestrebungen der EWG-Kommission findet sich bei *Elisabeth Lauschmann*, Möglichkeiten und Notwendigkeit autonomer Raumordnungspolitik im Rahmen der EWG, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft (Festschrift für Andreas Predöhl), Hrsg. *Harald Jürgensen*, Göttingen 1963, S. 426–439.

bieten speziell für die Regionalpolitik die Möglichkeit, Ausnahmen zuzulassen. *Everling* sagt in einer Anmerkung zu der Ausnahmeregelung in Artikel 92 Absatz 3:

»Sie (die Organe der EWG) müssen ihre Zustimmung stets erteilen, wenn eine Störung des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes nicht zu befürchten ist, und den wirtschaftsfördernden Maßnahmen, ohne die heute kein Staat mehr auskommen kann, einen möglichst weiten Spielraum gewähren. Aus diesem Grunde können auch die Länder der Bundesrepublik die zu ihrem eigenen Aufgabenbereich gehörende Politik der regionalen Entwicklung gemäß Buchstabe c auch weiterhin verfolgen, soweit dadurch die Bedingungen des Handelsverkehrs nicht in einem dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Maße beeinträchtigt werden. Hierüber wurde bei den Vertragsverhandlungen ausdrücklich Einverständnis festgestellt[15].«

Doch was ist in diesem Zusammenhang »eine Störung des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes«? Werden die »Bedingungen des Handelsverkehrs nicht in einem dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Maße beeinträchtigt«, wenn beispielsweise im Rahmen eines regionalen Förderungsprogrammes die Ansiedlung von Industriebetrieben in der Eifel mit Bundesmitteln unterstützt wird und wenn diese Betriebe ihren belgischen Konkurrenten in- oder ausländische Märkte und Arbeitskräfte streitig machen? Was ist in diesem Zusammenhang unter »Beihilfen« zu verstehen? *Everling* faßt den Begriff sehr weit[16]; aber die Erfahrung zeigt, daß es praktisch nicht möglich ist, bestimmte Wege der regionalen Wirtschaftsförderung zu versperren, es sei denn, man entzieht den nationalen Instanzen die finanziellen Mittel. Aus diesen Gründen ist damit zu rechnen, daß gerade auf dem Gebiet der Regionalpolitik im Verlauf der internationalen Wachstumskonkurrenz der Regierungen Impulse resultieren könnten, die geeignet wären, den Wettbewerb auf oligopolistischen Märkten zu beleben.

Dies gilt selbstverständlich nicht nur für Unterschiede der Regionalpolitiken längs der gemeinsamen nationalen Grenzen. Denn für Produkte, die zu relativ niedrigen Kosten über weite Entfernungen versandt werden, können Unterschiede der Regionalpolitik in den Randgebieten des Gemeinsamen Marktes ebenfalls für den zwischenstaatlichen Wettbewerb bedeutsam sein.

2. Sicherlich kann auch die *Branchenstruktur* durch regionalpolitische Maßnahmen beeinflußt werden, und es ist zu erwarten, daß die nationalen

[15] *Everling*, a.a.O., S. 277; ähnlich auch *Lauschmann*, a.a.O., S. 430.

[16] Vgl. *Everling*, a.a.O., S. 273 f.

Regierungen versuchen werden, die regionalpolitischen Ausnahmeregelungen des Artikels 92 Absatz 3 für branchenstrukturpolitisch orientierte Beihilfen in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus können nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c auch »Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige« als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, »soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft«. Vergleichen wir diese Bedingungen mit der Formulierung des Subventionsverbots im 1. Absatz desselben Artikels:

»Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen«.

Nach herrschender Meinung dürfte eine »Beeinträchtigung« des zwischenstaatlichen Handels »anzunehmen sein, wenn der Wirtschaftsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten in irgendeiner Weise *beeinflußt* wird; für diese weite Auslegung spricht vor allem der französische Text(›affectent‹)«[17]. Die oben zitierte Ausnahmeregelung soll offensichtlich die Möglichkeit eröffnen, daß unter den vielen nationalen Förderungsmaßnahmen zugunsten einzelner Branchen, die den zwischenstaatlichen Handel beeinflussen, diejenigen vom Verbot freigestellt werden, die dem gemeinsamen Interesse nicht zuwiderlaufen – und damit auch diejenigen, die das gemeinsame Interesse fördern. Was unter dem »gemeinsamen Interesse« zu verstehen sein soll, wird sehr schwer und nicht ein für allemal zu bestimmen sein. Vielleicht aber gelingt es hierbei auch, dynamische Kriterien anzuwenden, so daß die stimulierenden Möglichkeiten der nationalen Interventionen erhalten bleiben.

Festzuhalten ist, daß der EWG-Vertrag im Unterschied zum EGKS-Vertrag den nationalen Instanzen viele legale Wege der Wirtschaftsförderung offen läßt. Für alle Fälle besteht noch die Möglichkeit, »sonstige Arten von Beihilfen« als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar anzusehen, »die der Rat durch eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission bestimmt« (Artikel 92 Absatz 3 d).

Die EWG-Kommission hat bereits einige Richtlinien für die Gestaltung erlaubter nationaler Maßnahmen der Wirtschaftsförderung aufgestellt. Im Aktionsprogramm vom Oktober 1962 heißt es:

[17] *Everling*, a.a.O., S. 275.

»Soweit die Kommission im Interesse einer sinnvollen Struktur- oder Regionalpolitik Beihilfen als mit dem Vertrag vereinbar ansieht, wird sie insbesondere darauf achten, daß solche Beihilfen möglichst selektiv, degressiv und zeitlich begrenzt gestaltet werden und daß sie nicht zu einem Übergewicht der Geförderten im Wettbewerb mit anderen Wettbewerbern führen[18].«

Daß solche Maßnahmen selektiv und zeitlich begrenzt sein sollen, ist hier wichtig; denn gerade die gezielten Veränderungen sind geeignet, Wettbewerbsprozesse auszulösen. Das Kriterium, ob die Geförderten ein »Übergewicht« erhalten oder nicht, wird sich schwer anwenden lassen; »konkurrenzfähig« sollten sie doch immerhin werden. Und wenn dann diejenigen Unternehmer (Staaten), die bisher einen Vorsprung hatten, sich bemühen, ihre Position zu verteidigen, läuft der Prozeß eine Stufe weiter. So könnten die Staaten in Zug und Gegenzug auf jedem Entwicklungsniveau die Entwicklung einzelner Branchen fördern, ohne die Kriterien der Kommission eklatant zu verletzen. Eine Begrenzung der Wirtschaftsförderung ergibt sich – wie gesagt – vermutlich vor allem aus der Knappheit der Mittel und aus der Überlegung, daß die Partnerländer den Erfolg selektiver Maßnahmen um so eher durch Gegenmaßnahmen vereiteln werden, je stärker die eigene Wirtschaft benachteiligt wird[19].

Was hier für Beihilfen gesagt wurde, gilt im Prinzip auch für andere nationale Maßnahmen, die (gewollt oder ungewollt) die Branchenstruktur und den zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr beeinflussen, z.B. Maßnahmen der Steuerpolitik und der Sozialpolitik; Ausbau der Infrastruktur; öffentliche Entwicklungsaufträge usw.

3. In einigen Ländern der Gemeinschaft sind die bisher angesprochenen Bereiche der Strukturpolitik, wie überhaupt alle wichtigeren strukturpolitischen Intentionen und Maßnahmen, Bestandteil sogenannter »*Orientierungspläne*«. Da starke Bestrebungen bestehen, die nationalen Pläne einer »gemeinschaftlichen Programmierung« unterzuordnen[20], stellt sich die Frage, wie dadurch die Wirksamkeit des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt – im Vergleich zu einem stärker dezentralisierten System – beeinflußt werden könnte. Wir wollen zwei Typen (oder Stufen) der nationalen und der gemeinschaftlichen Programmierung unterscheiden:

[18] Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, a.a.O., Ziffer 29.

[19] Vgl. Abschnitt II /5 und 6 im dritten Kapitel.

[20] Vgl. hierzu Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, a.a.O., Kap. VII, speziell Ziffer 96–119.

a) eine Programmierung, die primär als Leitbild der staatlichen Wirtschaftspolitik (einschließlich der öffentlichen Investitionsentscheidungen) dienen soll; aufgrund relativ wenig detaillierter Vorausschauen wird ein mehrjähriges Programm für den zweckmäßigen Einsatz der wirtschaftspolitischen Mittel aufgestellt; dies wäre etwa der Typ der Planung, den die EWG-Kommission neuerdings verschämt als »mittelfristige Wirtschaftspolitik« bezeichnet;[21]

b) ein System der Programmierung, das in stärkerem Maße als Leitbild für Entscheidungen der privaten Wirtschaftssubjekte konzipiert wird; das ist der Typ der »französischen Planung«, gekennzeichnet vor allem durch detaillierte normative Strukturprojektionen, die in Kooperation mit den betroffenen Wirtschaftskreisen erarbeitet werden.

Schon bei einer »Vergemeinschaftung« der ersten Art von Programmierung wäre eine Minderung des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt zu erwarten; denn die Solidarität der Oligopolisten würde auf der Gemeinschaftsebene gefestigt werden (gemeinsame Interessen und Interessenvertretung); Kollektivimpulse als Folge unterschiedlicher nationaler Maßnahmen würden im Extrem verhindert. Wenn der zweite Typ der Programmierung, die Planung nach französischem Muster, auf Gemeinschaftsbasis eingeführt werden würde, wäre eine zusätzliche Minderung des Wettbewerbs zu erwarten:[22]

aa) Die Mitwirkung an der Planungsarbeit, insbesondere im Rahmen der »Modernisierungskommissionen«, die die Branchenpläne erstellen, könnte die Solidarität im Gemeinsamen Markt stärken und zusätzliche Möglichkeiten zur Kartellierung bieten, die durch Kartellverbote kaum ausreichend zu verhindern wären.

bb) Friedliches Oligopolverhalten könnte gefördert werden, wenn die Unternehmen ihre langfristigen Pläne potentiellen Rivalen aufdecken müßten; denn die Chance, einen Vorsprung zu gewinnen, würde stark reduziert werden.

[21] Vgl. Mittelfristige Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft (Empfehlung der Kommission an den Rat, übermittelt am 26. Juli 1963), abgedruckt in einer Sonderbeilage zum Bulletin der EWG, 6. Jg., Nr. 8 (August 1963), S. 13–22.

[22] Auf die wettbewerbsmindernden Wirkungen, die durch eine Ausdehnung des französischen Systems entstehen könnten, wurde schon verschiedentlich hingewiesen. Vgl. z.B. *Giersch*, Aufgaben der Strukturpolitik, a.a.O., S. 88 f. *D. Swann* und *D. L. McLachlan*, Programming and Competition in the European Communities, Economic Journal, Bd. 74 (1964), S. 85–100, speziell S. 94 ff. und *Hans Möller*, Staatliche Wirtschafts-Planung in der Wettbewerbswirtschaft, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Festschrift für E. v. Beckerath), hrsg. v. *Norbert Kloten* u.a., Tübingen 1964, speziell S. 559 ff.

cc) Wenn der Plan (oder die zentrale Behörde bei der Durchsetzung des Planes) Überkapazitäten verhinderte, könnte der Oligopolfriede leichter bewahrt werden – zumal dann, wenn die Unternehmen durch »moral suasion« und ein System von Anreizen (Steuervergünstigungen etc.) dazu gebracht werden, die für die ganze Branche projektierte Wachstumsrate zur Richtschnur ihrer Expansionsentscheidungen zu machen.

dd) Da die Planungsbehörden sich mit den Zielen des Planes identifizieren und den Unternehmungen nahelegen würden, sich am Plan zu orientieren, könnten diese quasi erwarten, daß die zentralen Instanzen auch »störende Auslandseinflüsse« mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln bekämpfen oder daß sie geplante Exporte realisieren helfen; das wirtschaftspolitische Prestige der zentralen Behörde wäre eng verknüpft mit der Erfüllung der verkündeten Programme[23].

Bisher spricht viel für die Vermutung, daß eine gemeinschaftliche »französische Planung« in absehbarer Zeit nicht eingeführt werden wird. Die Kommission der EWG hat unter dem Eindruck der ablehnenden Reaktion auf ihr Aktionsprogramm vom Oktober 1962 deutlich bekundet, daß sie vorerst lediglich eine Programmierung zwecks Koordinierung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen der europäischen Exekutiven und der nationalen Instanzen vorschlagen möchte[24]. Angesichts der Befürchtungen, daß die »mittelfristige Wirtschaftspolitik« der Gemeinschaft faktisch doch die Wirkungen des französischen Systems haben könnte, hat die Kommission folgende institutionelle Regelungen empfohlen:

— Vorausschätzungen auf Gemeinschaftsebene sollen von unabhängigen Sachverständigen erstellt werden, »damit in der Wirtschaft nicht der Eindruck entsteht, die Regierungen und die europäischen Institutionen seien an derartige quantitative Perspektiven gebunden« (Ziffer 16).

— Vorausschätzungen für einzelne Wirtschaftsbereiche sollen auf jene Sektoren beschränkt werden, »in denen die staatliche Politik auf nationaler oder Gemeinschaftsebene einen bestimmenden Einfluß ausübt (z.B.: Landwirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnungswesen)« (Ziffer 18).

[23] Einen Eindruck von der Vielfalt und Stärke des französischen Instrumentariums zur Durchsetzung der Pläne vermitteln folgende Artikel: *Maurice Niveau*, La planification indicative en France et l'équilibre des paiements extérieurs Economie Appliquée, Bd. 15 (1962), S. 103–134 und *J. C. Séché*, Les mesures d'encouragement à l'exportation, Revue de Science Financière, Bd. 54 (1962), S. 310–357.

[24] Vgl. Mittelfristige Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft (Empfehlung der Kommission an den Rat vom Juli 1963), a.a.O., besonders Ziffer 25 ff.

— Auch für die übrigen Sektoren wird eine Aufgliederung der globalen Projektionen zur Erarbeitung in sich konsistenter Programme praktisch notwendig sein. »Diese Kohärenzprüfungen sollten jedoch nur internen Zwecken dienen und nicht veröffentlicht werden« (Ziffer 20).

Wesentliche Elemente des französischen Systems bleiben allerdings erhalten:

— Nach den Vorstellungen der Kommission sollten »die Spitzenverbände der Gemeinschaft konsultiert werden und an den verschiedenen Arbeiten mitwirken« (Ziffer 44).

— Mit der Billigung des Programms »verpflichten sich die Mitgliedstaaten und die europäischen Institutionen entsprechend ihren jeweiligen Kompetenzen, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen und eine auf seine Verwirklichung gerichtete Politik zu verfolgen« (Ziffer 47).

Manche Beobachter[25] sind deshalb auch der Ansicht, die Programmierung im Rahmen der Gemeinschaft werde sich in Richtung auf eine gemeinsame Orientierungsplanung nach französischem Muster entwickeln. Bisher spricht allerdings wenig für die Annahme, daß die Mitglieder der Gemeinschaft sich in absehbarer Zeit einer gemeinsamen mittelfristigen Wirtschaftspolitik soweit unterordnen werden, daß unterschiedliche (konkurrierende und konkurrenzstimulierende) nationale Maßnahmen nicht mehr möglich wären. Die Staaten werden zwar zu einer losen Form der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken bereit sein, da sie daran interessiert sind, daß sich ihre Maßnahmen ergänzen, soweit sie komplementär sind oder sofern sich keiner der Partner von einer Konkurrenz bestimmter Maßnahmen etwas verspricht. Aber die Regierungen werden sich dennoch wahrscheinlich nicht auf ein konkretes Programm gemeinschaftlicher mittelfristiger Wirtschaftspolitik festlegen lassen[26]. Selbst wenn man die ideologischen Vorbehalte einiger Regierungen als überholt ansieht und annimmt, daß auch aus Gründen des nationalen Prestiges keine Widerstände bestünden, blieben doch vermutlich jene Bereiche ausgespart, für die die Regierungen sich infolge materieller Interessengegensätze nicht auf

[25] So z.B. *Swann* und *McLachlan*, a.a.O., S. 90 ff.

[26] Der Wirtschafts- und Finanzausschuß des Europäischen Parlaments hält eine »unitarische Lösung« für utopisch. »Die Abstimmung dieser Programme in den Formen einer föderalistischen Zusammenarbeit wird für absehbare Zeit das einzig realistische Ziel aller Bemühungen sein«. (Ausschußbericht über die erwähnte Empfehlung der Kommission zu einer mittelfristigen Wirtschaftspolitik, Berichterstatter *Hans Dichgans*, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1963/64, Dokument 115 v. 14. Januar 1964, Ziffer 61).

gemeinsame Programme einigen können, da einzelne Länder Ziele verfolgen oder Mittel anwenden, die ihre Partner nicht billigen.

Unter strukturpolitischem Aspekt geht es vor allem um die Förderung einzelner Wirtschaftszweige oder Regionen. Die Hohe Behörde der Montanunion hat oft die Erfahrung gemacht, daß es praktisch unmöglich ist, die – an sich freien – Investitionsentscheidungen der Unternehmen in Richtung auf die sogenannten »Allgemeinen Ziele« zu lenken, wenn die nationalen Instanzen ihre Wirtschaftspolitik nicht ebenfalls daran ausrichten[27]. Da nicht alle erforderlichen Maßnahmen im voraus konkret fixiert werden können, ist zu erwarten, daß die nationalen Instanzen auch dann einen wirtschaftspolitischen Spielraum nutzen werden, wenn sie die gemeinschaftlichen Programme grundsätzlich gebilligt haben.

4. *Direktinvestitionen* durch Unternehmen, die in Drittländern ansäßig sind, könnten selbst dann den Wettbewerb im Gemeinsamen Markt stimulieren, wenn die Gefahr bestünde, daß sich als Folge der gemeinschaftlichen Planung und eines hohen Außenschutzes ein friedliches Oligopol herausbilden würde. Da starke politische Kräfte danach streben, Investitionen aus Drittländern zu beschränken[28] und bei Fusionen »europäische Lösungen« zu bevorzugen, wird auch unter diesem Aspekt die Wirksamkeit des Wettbewerbs davon abhängen, daß einzelne Länder eine liberalere Politik treiben und mehr »Außenseiter« zum Zuge kommen lassen, als es bei einer gemeinschaftlichen Regelung politisch möglich wäre.

In einigen Mitgliedsländern haben Unternehmen aus Drittländern bereits heute starke Stützpunkte. Besonders die kleineren Länder waren seit jeher relativ offen für die Gründung von Tochtergesellschaften ausländischer Konzerne, da die nationalen Märkte und Ressourcen die Entwicklung von Großunternehmen oft nicht zuließen. Die kleineren Länder werden vermutlich auch weiterhin ein Interesse daran haben, eine Abhän-

[27] Zu den »Allgemeinen Zielen« vgl. Wagenführ-Bericht (EGKS 1952–1962), a.a.O., S. 507 ff. Die Höhe Behörde verfügt nach Art. 46 und 54 des Montanvertrages über drei Mittel zur Lenkung der Investitionen (vgl. Wagenführ-Bericht, a.a.O., S. 554 ff.):
(1) Informationstätigkeit durch regelmäßige Erhebungen und Veröffentlichung der Globalwerte der gemeldeten Investitionen und ihrer voraussichtlichen Auswirkungen;
(2) Stellungnahmen zu einzelnen Investitionsvorhaben; solche Stellungnahmen verpflichten die Unternehmen nicht, ihre Pläne zu revidieren;
(3) finanzielle Unterstützung von Investitionsprogrammen; Gewährung oder Verweigerung der Finanzierungshilfen hängen auch von der Dringlichkeit der Investitionen im Hinblick auf die »Allgemeinen Ziele« ab.

[28] Vgl. auch *Swann* und *McLachlan*, a.a.O., S. 99.

gigkeit von gemeinschaftsinternen Konzernen zu vermeiden. Die Eindringlinge sind in der Regel vermutlich nicht bereit, aus Gründen oligopolistischer Rücksichtnahme auf eine rasche Vergrößerung ihrer Marktanteile zu verzichten, zumal ihre heimatlichen Märkte, auf denen sie sich möglicherweise friedlicher verhalten, vielfach gegen Rückwirkungen der aggressiven Expansion im Gemeinsamen Markt geschützt sind.

Die europäische Automobilindustrie bot jüngst ein anschauliches Beispiel für die Zusammenhänge zwischen Orientierungsplanung und Wettbewerb. Französische und italienische Produzenten regten an, die »drohende Überkapazität« durch gemeinschaftliche Regelungen abzuwenden. Sie forderten eine »Hohe Behörde für die Automobilindustrie«[29]. Eine derartige Behörde sollte nach den Vorstellungen der interessierten Kreise die Investitionen kontrollieren, Rationalisierungsmaßnahmen (Typenkartelle) fördern, einen angemessenen Außenzoll festsetzen, ein strenges Diskriminierungsverbot erlassen und etwa auch über die Kontrolle von Zusammenschlüssen die Expansion der amerikanischen Unternehmen im Gemeinsamen Markt eindämmen[30]. In Brüssel schien man nicht abgeneigt, neue supranationale Befugnisse zu übernehmen. Vorläufig sind diese Pläne jedoch gescheitert, vermutlich vor allem deshalb, weil die deutsche Automobilindustrie sich ihre Expansionschancen nicht beschneiden lassen möchte[31].

Ein anderes Beispiel bieten die wiederholten Versuche, die Kapazitätsausweitung der Mineralölindustrie im Gemeinsamen Markt zu beschränken. Die Exekutiven der drei Europäischen Gemeinschaften haben in einem »Memorandum über die Energiepolitik« vom Juni 1962 vorgeschlagen, ein Konsultationsverfahren einzurichten, »wonach die Regierungen die Investitionsvorhaben der Erdölindustrie mitteilen« und »Empfeh-

[29] Der Vizepräsident des Fiat-Konzerns, *Agnelli*, gab auf die Frage, ob er den Vorschlag gemacht habe, »ein europäisches Festlandskartell gegen die Wettbewerber in England und Übersee zu bilden« zur Antwort: »Diese Interpretation unserer Absichten ist falsch. Wir dachten vielmehr an eine europäische Institution, die sich um alle Probleme der Produktion und des Absatzes von Automobilen kümmern sollte, so wie es die Hohe Behörde im Industriebereich Kohle und Stahl tut.« Zitiert nach *Reinhold Klamm*, Eine europäische Auto-Behörde?, Die Zeit Nr. 29 vom 17. Juli 1964, S. 25.

[30] Vgl. *Heinz Brestel*, Eine Europäische Automobil-Union?, FAZ Nr. 182 vom 8. August 1964, S. 5.

[31] Etwa ein Drittel der Automobilproduktion in der BRD entfällt auf Tochtergesellschaften amerikanischer Konzerne.

lungen der Kommission für eine ausgewogene Entwicklung des Raffinerie-, Verkehrs- und Absatzsektors bei Erdölerzeugnissen« einholen[32].

Die Wirksamkeit des Wettbewerbs wird vermutlich gefördert, wenn einzelne nationale Regierungen aufgrund unterschiedlicher Interessen solche Empfehlungen nicht nur nicht durchsetzen, sondern gar Investitionen von Außenseitern wirksam unterstützen. Ein italienischer Staatskonzern beispielsweise könnte versuchen, aufgrund von Außenseiterangeboten des Welterdölmarktes seine Stellung im Gemeinsamen Markt auszubauen. Französische Raffinerien (staatlich oder privat) mögen mit Duldung oder Förderung der Regierung bestrebt sein, wachsende Mengen algerischen Öls abzusetzen, auch wenn für diese im Plan kein Platz vorgesehen ist. Ähnliches könnte für niederländisches Erdgas und die übrigen neuentdeckten Vorkommen gelten. Auch die Verwendung von Kernenergie dürfte in diesem Zusammenhang eine stimulierende Rolle spielen, wenn einzelne Staaten den Ausbau dieser Energiequelle stärker fördern als die Mehrheit der Länder im Interesse der traditionellen Energieträger für angebracht hält[33].

Sofern es praktisch unmöglich ist, die geplante gemeinschaftliche Koordinierung der Investitionen gegenüber den unterschiedlichen nationalen Interessen durchzusetzen, kann auch ein »Selbstbeschränkungsabkommen«, das die Mineralölwirtschaft eines Landes zugunsten der heimischen Kohle unter dem Druck der Regierung dieses Landes vereinbart, nur so lange funktionieren wie es ausreichende zwischenstaatliche Handelshemmnisse gibt.

Die Länder der Bundesrepublik haben sich während der letzten Jahre

[32] Das Memorandum ist abgedruckt im 11. Gesamtbericht der Hohen Behörde der Montanunion (Mai 1963, Ziffer 196–237), vgl. dort Ziffer 228. Schon jetzt besteht »ein Verfahren, wonach regelmäßig Informationen über die Investitionen im Raffinerie-, Transport-, und Absatzsektor der Erdölindustrie ausgetauscht werden. Die (EWG-)Kommission wird an die Regierungen Empfehlungen richten, falls bestimmte Überschneidungen auftreten sollten.« (ebenda, Ziffer 233).

[33] Das Interesse an einer Nutzung der Kernenergie ist z.Zt. offenbar relativ gering, da die Gefahr einer »Energielücke« gebannt zu sein scheint und da die Stromerzeugung mittels Kernenergie bei den erwarteten Preisen der klassischen Energieträger noch nicht konkurrenzfähig wäre. Ende der fünfziger Jahre sah es so aus, als ob es auf dem Gebiet des Reaktorbaus zu einer Rivalität zwischen Großbritannien und den Euratom-Ländern (besonders Frankreich) kommen würde. Vgl. dazu *Karlheinz Kleps*, Die Wettbewerbsaussichten der Kernenergie, Hamburger Jahrbuch fürWirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 9. Jahr (1964), besonders S. 260 f., 263 und 275. In den USA werden die Wettbewerbsaussichten der Kernenergie offenbar günstiger eingeschätzt. Vgl. *Philip Sporn*, Nuclear Power Economics-Analysis and Comments 1964, Printed for the use of the Joint Committee on Atomic Energy, Washington, D. C., Oktober 1964.

nicht auf eine »gemeinsame Energiepolitik« (zum Schutz der heimischen Kohle) festlegen lassen. Die bekannt gewordenen Fakten deuten beispielsweise darauf hin, daß die geschickte Politik des bayerischen Wirtschaftsministers wesentlich dazu beigetragen hat, daß die Preise für Mineralölprodukte in Bayern heute nicht höher sind als im übrigen Bundesgebiet. Den entscheidenden Anstoß gab vermutlich das Raffinerieprojekt der ENI (Ente Nazionale Idrocarburi) in Ingolstadt. Mehrere Unternehmen, die Süddeutschland traditionell (zu höheren Zonenpreisen) aus norddeutschen Raffinerien versorgt hatten, begannen sogleich, Produktionsstätten am Oberrhein und in Bayern zu errichten, die trotz späteren Beginns z.T. noch vor der Raffinerie der ENI fertiggestellt waren[34]. Das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr weist in einem Bericht auf die bedeutenden Kostenersparnisse hin, die beim Transport des Erdöls durch Rohrleitungen vom Mittelmeer erzielt werden und fügt vielsagend hinzu: »Es erschien darum erforderlich, die Erdölgesellschaften zur Realisierung dieser Vorteile zu ermuntern[35].«

Die Entscheidung der staatseigenen Saarbergwerke A.G., sich an (neugegründeten oder »notleidenden«) mineralölverarbeitenden und petrochemischen Unternehmen zu beteiligen, kann vermutlich wiederum zu einem wesentlichen Teil als Reaktion auf den Rückgang des Absatzes von Saarkohle in Süddeutschland erklärt werden. Dies ist ein weiteres Beispiel für das oben ausgeführte Prinzip: Die Wachstumskonkurrenz der Staaten stimuliert den Wettbewerb der Unternehmen.

[34] Vgl. *Walther Weber*, Öl-Kreuzzug mit Hindernissen, Die Zeit Nr. 30 v. 24. Juli 1964, S. 17.

[35] Stand und Entwicklung der bayerischen Energiewirtschaft, München 1964, S. 30.

FÜNFTES KAPITEL

Ausführung der These für die Konjunktur- und Währungspolitik

I. Konsequenzen konjunktureller Phasenverschiebungen

1. Durch Unterschiede der nationalen Konjunktur- und Währungspolitiken können gleichfalls Kollektivimpulse ausgelöst werden, die auf oligopolistischen Märkten Wettbewerbsprozesse in Gang setzen und damit die Realisierung von Absprachen oder ein friedliches Parallelverhalten im Gemeinsamen Markt erschweren. Unter dem Aspekt des Wettbewerbs interessieren in erster Linie von Land zu Land unterschiedliche Entwicklungen der Kapazitätsausnutzung, der Lieferfristen und der Preise in einzelnen Sektoren. Im Gegensatz zum vorhergehenden Kapitel wird hier jedoch unterstellt, daß solche Unterschiede auf nationale Maßnahmen zurückgehen, durch die primär gesamtwirtschaftliche Größen beeinflußt werden (sollen) oder die zumindest nicht darauf gerichtet sind, bestimmte nationale Industrien im Wettbewerb gegenüber ausländischen Rivalen zu stärken.

Allerdings besteht die Gefahr, daß die Wirksamkeit des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt gemindert wird, wenn die nationalen Instanzen infolge der Unterschiede der nationalen Konjunkturpolitiken protektionistische Abwehrmaßnahmen ergreifen[1]. Deshalb wollen wir zunächst einige *Annahmen über institutionelle Mindestbedingungen* machen, unter denen protektionistische Gefahren vermutlich weitgehend vermieden werden könnten, ohne daß die wettbewerbstimulierenden Impulse unterschiedlicher nationaler Konjunkturen gänzlich ausgeschaltet werden würden. Abgesehen von protektionistischen Elementen der branchenorientierten

[1] Vgl. Abschnitt II/5 des dritten Kapitels.

Konjunkturpolitik, geht es vor allem um die Gefahr, daß einzelne Mitgliedsländer den zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr behindern, um den »Import« deflationärer oder inflationärer Tendenzen zu hemmen.

Für den Fall, daß einmal wieder deflationäre Tendenzen auftreten sollten, gilt es nach allgemeiner Auffassung als sehr wahrscheinlich, daß die westlichen Länder die Fehler der dreißiger Jahre vermeiden und durch gemeinsame Aktionen die Beschäftigung der Produktionsfaktoren tatkräftig sichern werden. Wir wollen unterstellen, daß zumindest im Gemeinsamen Markt die Konkurrenz um Arbeitsplätze im Falle einer Depression nicht mit währungs- und handelspolitischen Mitteln ausgetragen wird, auch wenn die Konjunktur- und Währungspolitik weitgehend Angelegenheit der nationalen Instanzen bleibt; wir nehmen an, daß die Regierungen im Depressionsfall ausreichend zusammenarbeiten werden, um den Gemeinsamen Markt zu erhalten.

Aktueller ist die Sicherung der Gemeinschaft gegen Gefahren, die aus einer inflationären Politik einzelner Länder entstehen könnten. Vorwiegend unter diesem Aspekt wird das Problem einer Koordinierung der Konjunktur- und Währungspolitik gegenwärtig gesehen[2]. Wir wollen unterstellen, daß die Partnerländer auf die Dauer keine unterschiedlichen Trends der Geldentwertung durchhalten wollen und daß Zahlungsbilanzschwierigkeiten jener Länder, die temporär eine höhere Inflationsrate tolerieren als die übrigen, durch »gegenseitigen Beistand« (Artikel 108) und ohne Anwendung der Schutzklauseln (Artikel 108 Absatz 3, Artikel 109) überwunden werden.

Die verschiedenen Vorschläge zur Konkretisierung und institutionellen Verwirklichung der Vorschriften des EWG-Vertrages über die Koordinierung der Konjunktur- und Währungspolitiken (Artikel 103–109) können hier nicht im einzelnen behandelt werden[3]. Die bisherigen Bemühungen lassen erkennen, daß eine lose Abstimmung der Ziele und Maßnahmen (eine Vereinbarung konkreter »Spielregeln«) in diesem Bereich vermutlich trotz aller Schwierigkeiten politisch möglich sein wird. Und wenn eine perfekte Lösung nicht möglich ist, so brauchen die Abweichungen vom Ideal doch

[2] Vgl. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Sechster Jahresbericht über die Tätigkeit des Währungsausschusses, Brüssel April 1964, Kap. 1.

[3] Vgl. vor allem: Die währungs- und finanzpolitische Zusammenarbeit in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Mitteilung der Kommission an den Rat, übermittelt am 24. 6. 1963), Sonderbeilage zum Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Nr. 7 1963, S. 34 ff.; und die Beschlüsse des Rats vom April 1964, abgedruckt im Anhang des Sechsten Jahresberichts über die Tätigkeit des Währungsausschusses, a.a.O., S. 29 ff.

nicht so stark zu sein, daß der Gemeinsame Markt (als Zollunion) gefährdet wird.

Schließlich wollen wir annehmen, daß die Wechselkurse im Gemeinsamen Markt grundsätzlich fixiert sein sollen. Diese Forderung wird offensichtlich von allen Regierungen der Gemeinschaft vertreten[4]. Daraus ergibt sich auch verstärkt die Notwendigkeit einer Koordinierung der Konjunktur- und Währungspolitiken[5].

2. Aus alledem folgt jedoch nicht, daß die Staaten ihre konjunkturpolitischen Kompetenzen zugunsten gemeinsamer Instanzen abtreten müßten oder daß die Regierungen, wenn eine zentrale Konjunktur- und Währungspolitik nicht möglich ist, »im Gleichschritt« operieren müßten, wie es häufig gefordert wird[6]. *Phasenverschiebungen* konjunktureller Art sind auch bei festen Wechselkursen ohne besondere Schwierigkeiten zu überstehen, wenn die Länder über ausreichende Gold- und Devisenreserven verfügen oder sich gegenseitig kurzfristige Kredithilfen gewähren.

Es ist im übrigen möglich, daß als Folge der Phasenverschiebungen die Gesamtschwankungen von Beschäftigung und Preisentwicklung im Gemeinsamen Markt geringer sind, als es bei gemeinsamer Konjunkturpolitik der Fall wäre. Regionale (nationale) Unterschiede der Entwicklung könnten u.U. Voraussetzung dafür sein, daß die Nachfrager oder Anbieter in den einzelnen Ländern sich infolge der funktionellen Integration elastischeren Angebots- bzw. Nachfragekurven gegenüber sehen, wenn sie von Konjunkturschwankungen betroffen werden.

Andererseits ist zu erwarten, daß mit zunehmender Integration die »Ausgleichswirkungen« schneller einsetzen und daß die nationalen Phasenverschiebungen somit an Bedeutung verlieren. Es wird für das einzelne Land schwieriger, auch nur temporär eine gesonderte Politik zu verfolgen,

[4] Zu den Folgerungen, die sich für die hier behandelte Frage bei Stufenflexibilität und kontinuierlich flexiblen Kursen ergeben, vgl. meinen Aufsatz »Internationale Integration oligopolistischer Märkte in alternativen Wechselkurssystemen«, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 121, Heft 3 (Juli 1965), S. 575-592.

[5] *Stützel* hat gezeigt, daß bei flexiblen Wechselkursen eine Abstimmung der Konjunktur- und Währungspolitiken ebenfalls notwendig wäre. Vgl. *Wolfgang Stützel*, Freihandel und nationale Wirtschaftspolitik, Europa Archiv, 13. Jg. (1958), S. 10719–28.

[6] Im Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe (a.a.O., Ziffer 95) heißt es beispielsweise: »Hauptziel der Kommission ist es, nach und nach zu einer gemeinsamen Konjunkturpolitik zu gelangen, in der die Politik der einzelnen Länder aufgeht.« Im Bericht des Steuer- und Finanzausschusses (a.a.O., S. 7 und 88) findet man das populäre Gleichschrittspostulat.

wenn im Gemeinsamen Markt alle zwischenstaatlichen Beschränkungen des Handels- und Zahlungsverkehrs beseitigt worden sind. Denn je größer die Zahl der eingespielten Handelsbeziehungen zwischen den Unternehmen und je niedriger die Transportkosten im weiteren Sinne, desto rascher und kräftiger kann der zwischenstaatliche Wirtschaftsverkehr auf nationale Unterschiede der Konjunkturentwicklung reagieren. Zur Anknüpfung neuer Handelsbeziehungen wären besonders bei differenzierteren Produkten relativ große, anhaltende Veränderungen der relativen Preise oder Lieferfristen notwendig, damit die »Wahrnehmungsschwelle« der Unternehmen überschritten wird und entsprechende Investitionen (z.B. Anpassung des Produkts) lohnend erscheinen; diese sind zeitraubend. Bei eingespielten Handelsbeziehungen ist der Aufwand geringer; der Konjunkturausgleich funktioniert rascher.

Daß mit zunehmender Integration ein rascher und intensiver Konjunkturausgleich zu erwarten ist, besagt nun nicht, daß im Gemeinsamen Markt nationale Phasenverschiebungen der Entwicklung nicht mehr auftreten können. In den USA hat sich gezeigt, daß die räumliche Ausbreitung von Konjunkturschwankungen auch in einem Wirtschaftsraum ohne staatliche Handelsbeschränkungen in relevantem Umfange Zeit beansprucht[7]. Möglicherweise begünstigen die natürlichen Bedingungen in Westeuropa im Vergleich zu den USA eine raschere Ausbreitung; aber die institutionellen Bedingungen im Gemeinsamen Markt könnten sie zunächst hemmen.

Mit raschen Ausgleichswirkungen innerhalb einzelner Branchen ist ceteris paribus um so eher zu rechnen, je weniger die Unternehmen durch Absprachen, oligopolistische Rücksichtnahme oder Verteidigungsstrategien behindert sind, in die Märkte ihrer Rivalen einzudringen. Wie noch gezeigt werden soll, entstehen die Impulse, die im Gemeinsamen Markt auch unter Oligopolisten wirksame Wettbewerbsprozesse auslösen, u.a. gerade deshalb, weil durch wechselnde Phasenverschiebungen immer wieder – und nicht nur gelegentlich – ein Gefälle zwischen nationalen Märkten auftritt, das den Ausgleich provoziert

[7] Vgl. dazu: *Rutledge Vining*, The Region as a Concept in Business Cycle Analysis, Econometrica, Bd. 14 (1946); die Beiträge von *Vining*, *Philip Neff* und anderen zum Thema »Interregional Variations in Economic Fluctuations« in Papers & Proceedings der American Economic Association, Bd. 39 (American Economic Review, Mai 1949), S. 89–134; sowie neuerdings *Albéric Rutsaert*, L'intégration des conjonctures économiques dans le Marché Commun, Louvain und Paris 1964. Auch die Erörterung der »Preiswellen« bei *Lösch* (a.a.O., Kap. 19) ist in diesem Zusammenhang interessant.

Die Gestalt der Zyklen und ihre Ursachen können hier nicht näher untersucht werden. Die Erfahrungen der Periode nach dem zweiten Weltkrieg lassen vermuten, daß der »neue Konjunkturtypus« bei prinzipiell steigendem Trend durch relativ milde Schwankungen der Kapazitätsausnutzung und Preisentwicklung gekennzeichnet ist, deren Amplituden und Wendepunkte vorwiegend durch Maßnahmen und Unterlassungen der staatlichen Konjunktur- und Wachstumspolitik bestimmt werden. Wir haben bereits ausgeführt, weshalb nicht zu erwarten ist, daß die nationalen Regierungen in absehbarer Zeit die Verfügungsgewalt über ihr konjunkturpolitisches Instrumentarium zugunsten gemeinschaftlicher Institutionen aufgeben werden[8]. Phasenverschiebungen durch den Einsatz der nationalen Instrumentarien werden vermutlich u.a. aus folgenden Gründen auftreten:

a) Die politischen Wahlen finden zu verschiedenen Terminen statt. Dadurch können Phasenverschiebungen der konjunkturellen Entwicklung entstehen, wenn man unterstellt, daß die Beschäftigungspolitik und insbesondere die Finanzpolitik der Regierungen auf Stimmenmaximierung ausgerichtet ist und daß dieser Einfluß im Laufe der Wahlperiode schwankt, weil z.B. einige Wählergruppen ihre Stimmabgabe nach den Maßnahmen und Versprechungen der Regierung während der Wahlkampfzeit ausrichten.

b) Ein Wechsel der Regierungen und andere innenpolitische Ereignisse können Änderungen der Konjunkturpolitik zur Folge haben und auch das Verhalten der Sozialpartner beeinflussen.

c) Unterschiede der Instrumentarien oder der Bedingungen, unter denen sie angewandt werden, ergeben u.U. unterschiedliche Wirkungen[9].

[8] Vgl. Abschnitt II /3 des dritten Kapitels. Die bisherigen Erfahrungen, besonders die sehr bescheidenen Beschlüsse des Ministerrats vom April 1964, lassen erkennen, daß die nationalen Regierungen vorerst nur zu Konsultationen bereit sind.

[9] »Im ganzen kann man feststellen, daß die währungspolitischen Instrumentarien heute nicht mehr so stark voneinander abweichen, wie dies bei Beginn des Gemeinsamen Marktes noch der Fall war. Freilich sind die Bedingungen, unter denen diese Instrumente angewandt werden, verschieden. ... Angesichts dieser gegebenen Strukturverschiedenheiten kann man – auch bei einer bereits in Gang befindlichen stärkeren Angleichung der Instrumentarien selbst – eine vollständige Harmonisierung der währungspolitischen Methoden nicht erwarten. Die Koordinierung der Währungspolitik, die der Vertrag von Rom in dem für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlichen Umfang verlangt, setzt eine solche Harmonisierung der währungspolitischen Methoden aber auch nicht voraus.« Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Die währungspolitischen Instrumentarien in den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Brüssel 1962, S. 12.

d) Unterschiede in der Beurteilung der Lage, in der Wahl und Dosierung der Maßnahmen oder im Zeitpunkt des Eingreifens können unterschiedliche Entwicklungen auslösen.

e) Korrekturen, die notwendig werden, um Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu beseitigen, führen oft zu neuen Phasenverschiebungen.

Die konjunkturelle Situation in den Jahren 1963/64 bot ein anschauliches Beispiel für derartige Phasenverschiebungen der Konjunkturentwicklung in den Ländern Westeuropas, die sich z.T. als Folge unterschiedlicher nationaler Konjunkturpolitiken erklären lassen[10].

Zwei Länder der Gemeinschaft befanden sich 1963 in einer Phase extremer Übernachfrage: Frankreich und Italien. In beiden Ländern wurden Ende 1963 Stabilisierungsmaßnahmen ergriffen. Bereits im Herbst 1964 hatten sich die retardierenden Kräfte in beiden Ländern durchgesetzt[11].

Die übrigen EWG-Länder, besonders die Bundesrepublik, standen 1963 in einer Phase »entspannter Vollbeschäftigung«. Ob das gemäßigtere Konjunkturklima eine Folge staatlicher Konjunkturpolitik war, ist nicht auszumachen; die Unterlassung expansiver Maßnahmen mag z.T. die unterschiedliche Entwicklung im Vergleich zu Frankreich und Italien erklären. Im Ergebnis zeigte sich, daß die expansiven Impulse des Exportsogs der Inflationsländer Italien und Frankreich[12] die Produktionskapazitäten der übrigen EWG-Länder im Jahre 1963 noch nicht überbeanspruchten[13]. Es war nicht weiter überraschend, daß diese Länder gerade dann durch Ausweitung der inländischen Nachfrage in eine Phase leichter Übernachfrage traten[14], als in Italien und Frankreich eine Konjunkturberuhigung erreicht war. Denn der Arbeitsmarkt ist seit langem in allen Ländern ange-

[10] Vgl. hierzu den Sechsten Jahresbericht über die Tätigkeit des Währungsausschusses der EWG, a.a.O., Kap. II; sowie Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1964/65 (Stabiles Geld – Stetiges Wachstum), Stuttgart und Mainz 1965, speziell Ziffern 21–32.

[11] Vgl. DIW-Wochenbericht Nr. 39 v. 25. September 1964, S. 170.

[12] In Belgien wurde die kräftige Expansion der Exporte allein zu rd. 50 v.H. durch zusätzliche Ausfuhren nach Frankreich und Italien getragen (Sechster Jahresbericht des Währungsausschusses der EWG, S. 21).

[13] Zur Auslastung der Kapazitäten in der Bundesrepublik vgl. DIW-Wochenbericht Nr. 22 v. 29. Mai 1964, S. 97.

[14] Schon im Sommer 1964 lag in der Bundesrepublik »das konjunkturelle Schwergewicht jetzt eindeutig bei der Nachfrage des Inlands« nach Ausrüstungsgütern. DIW-Wochenbericht Nr. 34 v. 21. August 1964, S. 150.

spannt. In den Niederlanden hatte die Regierung bereits Ende 1963 ungewöhnlich kräftige Lohnerhöhungen genehmigt.

3. Auf welche Weise können nun derartige *Phasenverschiebungen den Wettbewerb auf oligopolistischen Märkten beleben?*

a) Auch für den Bereich der Konjunkturpolitik gilt vermutlich unsere These, daß die institutionelle Integration Absprachen oder friedliches Oligopolverhalten zwischen Unternehmen aus verschiedenen Partnerländern erleichtert, daß also die Solidarität der Unternehmen im Gemeinsamen Markt ceteris paribus desto enger sein wird, je mehr die einzelnen Anbieter einem gemeinsamen konjunkturellen »Schicksal« unterworfen sind und gemeinsamen oder gemeinschaftlich operierenden konjunktur- und währungspolitischen Instanzen gegenüberstehen, und daß umgekehrt die Rivalität der nationalen Gruppen durch unterschiedliche Änderungen der konjunkturellen Daten verstärkt werden kann.

b) Außerdem ist zu erwarten, daß es als Folge der Phasenverschiebungen der nationalen Konjunkturen zu einer stärkeren Durchdringung der Märkte von Anbietern aus verschiedenen Ländern kommt, als dies bei gemeinsamen Konjunkturschwankungen der Fall wäre. In diesem Zusammenhang kommt es besonders darauf an, daß im Zuge der Konjunkturausgleichswirkung eine »friedliche« Durchdringung der Märkte selbst dann zu erwarten ist, wenn die einzelnen Oligopolisten den »Besitzstand« ihrer Rivalen respektieren und aggressive Wettbewerbshandlungen unterlassen wollen. Auf diese Weise entstehen zusätzliche Berührungsflächen; die Grenzen der Märkte werden flexibler. Bei wechselnder Durchdringung entstehen Impulse, die Anstoß zu wirksamen Wettbewerbsprozessen geben können.

4. Der erstgenannte Zusammenhang zwischen Solidarität und binnenmarktähnlichen Verhältnissen wurde am Anfang des dritten Kapitels bereits dargelegt. Im folgenden geht es vor allem um den zweiten Punkt: die *wechselnde Durchdringung der Märkte* bei konjunkturellen Phasenverschiebungen in einem System fester Wechselkurse.

Nehmen wir an, die Kapazitäten zur Erzeugung eines beliebigen Gutes im Lande A seien vollbeschäftigt, Preise und/oder Lieferfristen steigen. Im Land B dagegen gebe es in der gleichen Branche noch freie Kapazitäten, und die Preise steigen weniger als in A, z.B. weil die Regierung restriktive Maßnahmen ergriffen hat. Unter diesen Umständen ist zu erwarten, daß die Unternehmen in B auch Aufträge von Kunden erhalten, die »normaler-

weise« in A kaufen, ohne daß die Anbieter in B deshalb in jedem Fall von ihren potentiellen Rivalen in A als Aggressoren angesehen werden und ohne daß die Anbieter in B sofort Vergeltungsmaßnahmen zu fürchten hätten; denn die Kapazitäten in A sind ja vollbeschäftigt.

Wenn der Konjunkturzyklus in beiden Ländern eine Phase weiterläuft, wechselt die Richtung der Warenströme, die die Marktgrenzen der einzelnen Oligopolisten überschreiten. Dies ist die Konjunkturausgleichswirkung im funktionell integrierten Markt. Eine Belebung des Wettbewerbs zwischen den Oligopolisten brauchte dabei nicht zu entstehen, wenn nicht die folgenden Umstände oder Verhaltensweisen auftreten würden:

a) Die Phasenverschiebungen der nationalen Konjunkturen werden in der Regel nicht so verlaufen, daß in den einzelnen Branchen jeweils ein Engpaß in einem Land mit annähernd gleich großen freien Kapazitäten im anderen Land zusammentrifft. Wenn z.B. im obigen Zwei-Länder-Modell nach dem »friedlichen« Eindringen der Produzenten aus B in die Märkte der Produzenten aus A im letzteren Land wieder freie Kapazitäten (sinkende Lieferfristen und/oder Preise) auftreten, ehe in B die Kapazitäten soweit ausgelastet sind, daß die Produzenten sich freiwillig aus den entfernteren (weniger lukrativen) Märkten zurückziehen, kommt es zum Konflikt. Solche Fälle treten z.B. auf, wenn die Regierung in A etwa aus zahlungsbilanzpolitischen Gründen die inländische Konjunktur dämpft oder wenn in A (oder auch in B) die Kapazitäten auf längere Frist rascher ausgeweitet worden sind, als die Nachfrage zunahm, oder wenn nach einer Periode friedlicher Durchdringung bei Phasenverschiebungen in beiden Ländern oder in dritten Ländern gleichzeitig eine Rezession auftritt.

Die Produzenten des Landes A werden zunächst versuchen, ihre traditionellen Märkte wiederzugewinnen, die sie in Zeiten weniger starker Nachfrage zu bearbeiten pflegten. Dazu brauchen sie in der ersten Etappe nur örtlich begrenzt Preiszugeständnisse oder Leistungsverbesserungen anzubieten. Die Eindringlinge werden die neu erworbenen Positionen mit den gleichen Mitteln zu verteidigen suchen. Beide werden, soweit sie bei den umkämpften Kunden unterliegen, auf die Märkte anderer Rivalen ausweichen. Auf diese Weise breitet der Wettbewerb sich aus – von einer Dimension zur anderen, von den Kunden an der Grenze der Marktgebiete zu den bisher unumstrittenen, aus den Marktgebieten der grenznahen Anbieter in die der Anbieter im Binnenland (Kettenwettbewerb), solange die Unternehmer bestrebt sind, ihre Kapazitäten höher auszulasten.

b) Hinzu kommt, daß die Unternehmen solche Wettbewerbsprozesse antizipieren. Sie werden deshalb in Zeiten hoher Beschäftigung gerade die umstrittenen Gebiete ihrer Märkte nicht aufgeben, da die Rückgewinnung mit hohen Kosten verbunden sein kann – zumal wenn es sich um Auslandsmärkte handelt. Sie werden ihre Kapazitäten rascher ausweiten, bescheiden sich temporär mit niedrigeren Nettoerlösen als sie aufgrund der Marktlage an anderer Stelle erzielen könnten, und werden auch beim Umbruch der Konjunktur rascher zu Zugeständnissen bereit oder um Steigerung ihrer Leistungen bemüht sein, als dies alles bei stets parallel laufender Konjunkturentwicklung und entsprechender Solidarität für alle notwendig wäre. So können Phasenverschiebungen zur rascheren Beseitigung von Engpässen, zur beschleunigten Nutzung des technischen Fortschritts, zur Erhöhung der Preisflexibilität und zur Dämpfung des Kosten- und Preisauftriebs beitragen.

c) Soweit die Unternehmen (im Falle gemeinsamer Konjunkturentwicklung) Neuerungen vorwiegend bei nachlassender Nachfrage einsetzen[15], könnte als Folge konjunktureller Phasenverschiebungen eine Belebung des Wettbewerbs (insbesondere eine raschere Durchsetzung des technischen Fortschritts) auch deshalb eintreten, weil die Unternehmen im vollbeschäftigten Land weniger geneigt sein werden, einen »lag« zwischen Erfindung und Neuerung einzulegen, wenn die Unternehmen im unterbeschäftigten Land ähnliche Neuerungen zur selben Zeit kontrazyklisch ausnutzen.

Fassen wir zusammen: Bei einheitlicher Konjunkturentwicklung im Gemeinsamen Markt würden sich zwischen den Unternehmen – immer ceteris paribus – engere Solidaritätsbeziehungen entwickeln; es wäre einfacher, die Marktanteile zu stabilisieren; der Versuch, in die Märkte der Rivalen einzudringen, hätte häufiger unverzügliche Gegenmaßnahmen zur Folge; bei allgemeiner Vollausnutznug der Kapazitäten brauchten die Unternehmen wirkungsvolle Angriffe anderer nicht zu fürchten; im Falle allgemein schlechter Beschäftigungslage würden sie aus Furcht, ruinöse Konkurrenz auszulösen, oder als Außenseiter bekämpft zu werden, aggressive Wettbewerbshandlungen weitgehend unterlassen.

Bei Phasenverschiebungen der nationalen Konjunkturen dagegen werden sich nicht alle Oligopolisten im Gemeinsamen Markt, sondern nur die

[15] Vgl. dazu *William H. Brown*, Innovation in the Machine Tool Industry, Quarterly Journal of Economics, Bd. 71 (1957), S. 406–425; sowie *Borchardt*, Die Veränderlichkeit der Konsumgüterstruktur in der wachsenden Wirtschaft, a.a.O., S. 129.

von gleichen Schwankungen betroffenen nationalen Gruppen parallel verhalten. Daß es jeweils Gruppen von Unternehmen sind, die gleichzeitig auf Kosten anderer Gruppen expandieren oder die sich gemeinsam gegen das »roll back« der rivalisierenden Gruppen verteidigen, kann die Wirksamkeit des Wettbewerbs vergrößern; denn der einzelne Anbieter fürchtet dann nicht die Verketzerung als Außenseiter; er riskiert möglicherweise eher eine Aggression, da er vom »roll back« nicht allein betroffen wird und da er u.U. darauf bauen kann, daß die »Wettbewerbsregeln« der Gruppe eine Ausbreitung der Wettbewerbsprozesse in den eigenen Reihen verhindern oder zumindest dämpfen werden.

Die einzelnen Unternehmen oder Gruppen werden bei Phasenverschiebungen auch deshalb eher aggressive Aktionen wagen, weil Gegenmaßnahmen wegen der unterschiedlichen Beschäftigung nicht unverzüglich zu erwarten sind. Die Verzögerung der Reaktion macht das Eindringen in fremde Märkte u.U. erst lohnend. Die Gefahr ruinöser Konkurrenz ist geringer als bei gemeinschaftlicher Konjunktur, wegen dieser Verzögerung und deshalb, weil der Angreifer erwarten kann, daß der Angegriffene – wenn überhaupt – nur mit begrenzten Mitteln reagieren wird. Bei gemeinschaftlicher Unterbeschäftigung kann ein Anbieter, der die Listenpreise senkt, ziemlich sicher damit rechnen, daß seine Rivalen das gleiche (oder mehr) tun. Bei Phasenverschiebungen besteht größere Ungewißheit über die Reaktion der Rivalen. Diese Ungewißheit kann die Wirksamkeit des Wettbewerbs entscheidend stimulieren.

5. In diesem Zusammenhang wollen wir das Problem der Abwehrkartelle und *Verteidigungsstrategien* noch einmal aufnehmen. Wie gesagt, wächst in den EWG-Ländern die Neigung der Unternehmen, im nationalen Rahmen zusammenzuarbeiten, und wohl auch die Bereitwilligkeit der nationalen wettbewerbspolitischen Instanzen, solche Kooperationsbestrebungen zu gestatten oder gar zu fördern. Gerade Phasenverschiebungen der nationalen Konjunkturen werden von der »Wirtschaft« als störend empfunden. Der »Industriekurier« schrieb in einem Bericht über das bereits erwähnte Referat des Präsidenten des Bundeskartellamtes:

»Die größte Wettbewerbsverfälschung beruht in der Tatsache, daß bisher noch keine Übereinstimmung zwischen bestehenden Wechselkursen und den echten Kaufkraftparitäten erzielt werden konnte. Das führt zu ständigem Im- und Export der schleichenden Inflation. Diese läßt sich bei konstanten Wechselkursen nur durch eine straffe Koordinierung der Konjunkturpolitik in den einzelnen Staaten einschränken, wenn man nicht variable Kurse einführen will[16].«

[16] »Die Industrie braucht Abwehrkartelle«, Industriekurier Nr. 177 v. 12. November 1964, S. 4.

Um nur kurz auf die im letzten Satz angedeutete Alternative einzugehen: Es läßt sich begründen, daß die wettbewerbstimulierenden Wirkungen konjunktureller Phasenverschiebungen bei variablen Wechselkursen vermutlich schwächer wären als sie bei festen Kursen sind[17]. Sporadische Änderungen fester Wechselkurse (Stufenflexibilität) als Folge unterschiedlicher inflatorischer Trends können im übrigen ebenfalls Störungen des Oligopolfriedens hervorrufen. Das hat sich beispielsweise im gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl deutlich gezeigt, als der französische Franken Ende 1958 drastisch abgewertet wurde[18].

Zur »Abwehr« der Wettbewerbsimpulse, die aus konjunkturellen Phasenverschiebungen resultieren können, sind prinzipiell alle organisatorischen Hilfsmittel und Institutionen geeignet, die bereits im zweiten Kapitel behandelt wurden. Sind auf einem oligopolistischen Markt die Transportkosten für die Bildung der Ortspreise relevant, so können besonders auch raumbezogene Verteidigungsstrategien den wettbewerbsfördernden Einfluß nationaler (regionaler) Konjunkturunterschiede mildern. Für Kartelle mit gemeinschaftlicher Absatzorganisation und Erlösausgleich ist das evident. Auch ein Frachtgrundlagensystem kann den Oligopolfrieden sichern, wenn es geeignet ist, bei regional unterschiedlichen Schwankungen der Nachfrage dennoch eine annähernd gleiche Beschäftigung (gleichbleibende Marktanteile) der Oligopolisten zu gewährleisten, ohne daß die Ortspreise ungeregelt schwanken. Diese Möglichkeit soll im folgenden relativ ausführlich dargestellt werden, weil dabei ein neuer Aspekt der institutionellen Regelung der Preisbildung im Montanbereich gezeigt werden kann.

II. Ventilfunktion des Frachtgrundlagensystems in der Montanunion

1. *Stigler*[19] hat schon 1949 im Rahmen der Diskussion um den »zweiten Zement-Fall« die *Hypothese* aufgestellt, daß hinter der Einrichtung von Frachtgrundlagensystemen in erster Linie das Motiv stehe, trotz

[17] Vgl. meinen Aufsatz »Internationale Integration oligopolistischer Märkte in alternativen Wechselkurssystemen«, a.a.O., Abschnitt III/3.

[18] Vgl. Wagenführ-Bericht (EGKS 1952–1962), a.a.O., S. 424–426.

[19] *George J. Stigler*, A Theory of Delivered Price Systems, American Economic Review, Bd. 39 (1949), S. 1143–1159. Vgl. dazu auch *Needham*, a.a.O., S. 309–311.

Kartellverbots zu verhindern, daß als Folge regional unterschiedlicher Schwankungen der Nachfrage Wettbewerbsprozesse ausgelöst werden, die das friedliche Oligopolverhalten auf lange Sicht erschweren.

Rekapitulieren wir noch einmal die wahrscheinlichen Wirkungen von Phasenverschiebungen ohne Frachtgrundlagensystem: Ein Anbieter, der im Falle eines temporären Nachfragerückgangs im eigenen »natürlichen« Marktgebiet seine Produktion nicht entsprechend einschränken oder/und die Lagerhaltung vergrößern will, wird versuchen, durch Preissenkung zusätzlichen Absatz zu erzielen. Senkt er seinen Preis ab Werk und berechnet er die tatsächlichen Frachtkosten, so kann er ceteris paribus sein Marktgebiet vergrößern und im bisherigen Marktgebiet mehr absetzen; eine andere Möglichkeit ist, er läßt den Preis ab Werk unverändert und vemüht sich durch »Frachtabsorption« um zusätzlichen Absatz außerhalb seines bisherigen Marktgebietes.

Besteht am Standort des betrachteten Anbieters eine Oligopolsituation, so wird er eine offene Senkung des Preises ab Werk möglichst vermeiden. Der einzelne Anbieter würde im gemeinsamen Marktgebiet seinen Absatz nur entsprechend der Elastizität der Gesamtnachfragekurve ausdehnen können, wenn seine Rivalen ebenfalls die Preise senken; es bestünde zudem die Gefahr ruinöser Konkurrenz. Auch verdeckte Zugeständnisse im eigenen Gebiet könnten Wettbewerbsprozesse auslösen. Bleibt die andere Möglichkeit, das Eindringen in benachbarte Marktgebiete mittels Frachtabsorption. Jedes Eindringen in benachbarte Marktgebiete – und besonders die Aggression einer ganzen Gruppe – kann jedoch auf die Dauer ebenfalls Wettbewerbsprozesse auslösen, wie oben dargelegt wurde. Der Oligopolfriede innerhalb der regionalen Gruppen und zwischen den Gruppen würde gestört werden, wenn die Unternehmen sich an regionale Schwankungen der Nachfrage mit ungeregelten, häufigen (oft verdeckten) Preisänderungen anpassen würden[20].

Wenn Oligopolisten diese Gefahren vermeiden möchten und wenn sie aus eigenem Entschluß oder wegen eines Verbots kein Syndikat bilden wollen bzw. dürfen, bietet ein (multiples) Frachtgrundlagensystem aus folgenden Gründen einen wirksamen Behelf:

[20] *Stigler* (a.a.O., S. 1148): »This sort of unpremeditable flexibility of mill prices would make it extremely difficult to maintain collusion among firms at the production center, and even more difficult to maintain collusion between firms at different production centers«.

a) Die Bildung der Ortspreise wird geregelt (an jedem Ort: fixierte Basispreise plus Fracht vom günstigsten Basisort), die Preisstruktur wird übersichtlich, örtlicher Preiswettbewerb wird ausgeschaltet[21].

b) Das Wichtigste, was im folgenden gezeigt werden soll, aber ist: Die Anbieter können ihre relativen Marktpositionen auch bei regional unterschiedlichen Schwankungen der Nachfrage annähernd behaupten, ohne daß sie notwendigerweise die Basispreise (oder Preise ab Werk) ändern und ohne daß die räumliche Preisstruktur durch ungeregelte Frachtabsorption gestört wird. Sie betreiben jetzt systematische Frachtabsorption, wenn sie wegen eines Nachfragerückgangs im eigenen »natürlichen« Marktgebiet in die »natürlichen« Marktgebiete anderer Oligopolisten (Gruppen) eindringen.

Voraussetzung ist dabei, daß sie für solche Transaktionen nicht den eigenen Standort als Frachtgrundlage wählen. Denn die dem Abnehmer zu berechnende Fracht ist ja nur dann geringer als die tatsächliche, wenn der Abnehmer vom Lieferer (ökonomisch) weiter entfernt ist als vom Basisort.

2. In einem multiplen Frachtgrundlagensystem bestehen bei fixierten Basispreisen und gegebenen Transporttarifen feste Grenzen zwischen den Marktgebieten, die von den einzelnen Basisorten aus jeweils am billigsten beliefert werden können. Damit die Anpassungsvorgänge, die bei regional unterschiedlichen Konjunkturen auftreten, besonders deutlich werden, wollen wir drei vereinfachende *Annahmen* machen, die später einzeln aufgehoben werden sollen:

a) die Basispreise seien an allen Basisorten des multiplen Systems einheitlich;

b) die Basisorte oder die Kapazitäten seien so gewählt, daß jeweils die von einer gemeinsamen Frachtgrundlage aus anbietenden Unternehmen bei den fixierten Preisen und Transporttarifen im Falle »normaler« Nachfrage durch die Versorgung ihres Marktgebietes gerade optimal beschäftigt sind;

c) die Anbieter produzieren jeweils an Basisorten.

Unter diesen Bedingungen wird bei einem temporären Zurückbleiben der Nachfrage im Bereich der Frachtgrundlage A ein Teil der dortigen Produktion über die Frachtbasis B abgesetzt werden. Aufgrund friedlichen Oligopolverhaltens, zu dessen Sicherung das Frachtgrundlagensystem ein-

[21] Vgl. oben, Abschnitt II/3 des ersten Kapitels.

gerichtet wurde, bleiben die Basispreise unverändert; d.h. die Grenzen der normalen Marktgebiete ändern sich nicht. Produzenten aus A liefern fiktiv ab B. Sie absorbieren Fracht; denn jenseits ihrer Marktgrenze fallen die Ortspreise mit abnehmender (ökonomischer) Entfernung nach B. Vermutlich werden die Produzenten aus A versuchen, unmittelbar jenseits ihrer Grenzen Abnehmer zu finden; denn dort erzielen sie die höchsten Nettopreise (Ortspreise minus Fracht).

Wie gewinnen Sie solche neuen Abnehmer? Die Ortspreise können ja nicht unterboten werden, sofern die Anbieter sich an die Spielregeln halten. Wenn die Kapazitäten in B hoch ausgelastet sind, wäre es denkbar, daß die normalerweise von dort belieferten Abnehmer Aufträge nach A vergeben, weil dort die Lieferfristen kürzer sind. Die Anbieter treiben Nichtpreiswettbewerb in jeder Form, die aufgrund der Gegebenheiten möglich ist und nicht vermieden werden muß, weil sie den Oligopolfrieden gefährdet.

Auch in diesem System kann es notwendig werden, die Basispreise zu ändern. Doch das geschieht dann seltener als auf Märkten mit ungeregelter Anpassung. Solche generellen Preisänderungen können von den Oligopolisten leichter auf die übliche Weise ohne Störung des Friedens bewältigt werden. Dennoch ist es auch unter den geschilderten Bedingungen möglich, daß wirksame Wettbewerbsprozesse in Gang gesetzt werden, z.B. durch Mißverständnisse, wenn die Institutionen versagen, oder wenn ein Anbieter (oder eine Gruppe) sich von aggressiven Aktionen auf lange Sicht Vorteile verspricht oder schließlich, wenn die Konkurrenz den friedlichen Oligopolisten von außen aufgezwungen wird. Aber das steht auf einem anderen Blatt.

3. Das skizzierte Modell bildet die Grundlage jenes Systems ab, das gemäß *Artikel 60 des EGKS-Vertrages* für den Montanbereich die Möglichkeiten und Grenzen des Preiswettbewerbs bestimmt. Die Vermutung liegt nahe, daß die Autoren dieser Regelung auch schon die hier vorgeführte Funktion des Systems zumindest geahnt haben. Denn trotz aller supranationalen Befugnisse der Hohen Behörde war vorauszusehen, daß im teilintegrierten Markt von der Politik der nationalen Instanzen und von unterschiedlichen endogenen Entwicklungen Anstöße zu Wettbewerbsprozessen ausgehen würden. Kartelle, mit deren Hilfe es möglich wäre, regional unterschiedliche Entwicklungen der Nachfrage ohne Stö-

rung des Oligopolfriedens zu überwinden, sind gemäß Artikel 65 des Vertrages verboten[22].

Das in Artikel 60 vorgeschriebene System kann jedoch unter den gegebenen Bedingungen den Oligopolfrieden ausreichend sichern, wenn dies im Interesse der Oligopolisten liegt. Es gibt in der Montanunion für die Mehrzahl der Produkte eine überschaubare Anzahl von Anbietern; die Produkte sind homogen; die Preise müssen offengelegt werden; Preisdiskriminierung ist generell verboten, oder besser: die Form der Preisdiskriminierung ist (in Artikel 60 § 2 b) vorgeschrieben; sie darf unter Anbietern, die dem Vertrag unterworfen sind, praktisch nur im Rahmen eines multiplen Frachtgrundlagensystems betrieben werden. Letzteres ist nur sinnvoll, wenn die Basispreise oligopolistisch fixiert worden sind. Das ganze System kann ein Kartell ersetzen, wenn die Unternehmen sich an die Spielregeln halten und Konkurrenz von außen abgewehrt wird[23].

4. Der *Ausgleich konjunktureller Unterschiede* kann prinzipiell wie im Modell funktionieren. Denn die Unternehmen haben nach Artikel 60 § 2 b das Recht, ihre veröffentlichten Listenpreise in einem Umfang zu unterschreiten, der nicht hinausgeht über »das Maß, das es erlaubt, das erfolgte Angebot nach der für einen anderen Ort aufgestellten Preistafel auszurichten, die dem Käufer die günstigsten Bedingungen am Lieferort bietet«. Die Anbieter können also Frachtabsorption betreiben, wenn sie außerhalb des Marktgebietes liefern, für das ihr eigener Basisort die günstigsten Bedingungen bietet.

Im Modell hatten wir angenommen, daß die Basispreise überall einheitlich seien; diese Annahme ist in der Realität nicht erfüllt. Die Erfahrungen auf dem Stahlmarkt zeigen zwar, »daß die Preise innerhalb der nationalen Industrien nahezu ausnahmslos einheitlich sind und einheitlich geändert werden.«[24] Aber von Land zu Land, von Basisort zu Basisort bestehen Unterschiede. Der Trick der Angleichungsvorschrift, die oben wörtlich wie-

[22] Warum es zu dem Verbot kam, das der europäischen »Kartelltradition« eklatant widerspricht, schildert *Karlheinz Kleps*, Kartellpolitik und Energiewirtschaft in der Montanunion, Stuttgart 1961, S. 1–7.

[23] »Im Bereich der EGKS kann kein Zweifel daran bestehen, daß das Frachtgrundlagensystem unmittelbar aus der Praxis der Stahlkartelle entstanden ist. Durch die bewußte Übernahme dieser Praxis in den Montanvertrag hat man einen wichtigen, vielleicht den maßgeblichen Bestandteil der früheren Kartellpraxis übernommen.« *Mestmäcker*, Das Verbot von Preisdiskriminierungen im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, a.a.O., S. 318.

[24] *Mestmäcker*, ebenda, S. 318.

dergegeben wurde, besteht nun darin, daß die Anbieter jeweils nur in den Preis am Lieferort eintreten dürfen, daß sie also den Basispreis des anderen Basisortes ebenfalls übernehmen, wenn sie fiktiv von dort verkaufen. Insofern stören unterschiedliche Preise von Land zu Land nicht, wenn die Grenzen der »normalen« Marktgebiete einmal festliegen. Der »normale« Ortspreis ist jeweils Untergrenze für Angleichungen (systematische Frachtabsorption).

5. Auch die zweite vereinfachende Annahme, daß die Unternehmen bei »normaler« Nachfrage im eigenen Gebiet jeweils optimal beschäftigt seien, trifft in der Realität nicht zu. Die Angleichungen sind dann eine Dauererscheinung; die *permanente Durchdringung der Märkte* ermöglicht einen schnelleren Ausgleich bei regional unterschiedlichen Nachfrageschwankungen (eingespielte Handelsbeziehungen). Sie verschärft zwar die potentielle Rivalität, wenn die Nachfrage in beiden Gebieten gleichzeitig zu niedrig ist; aber verglichen mit einem ungeordneten Kettenwettbewerb ist die restliche Rivalität vermutlich relativ schwach[25].

Etwas Ähnliches gilt für Abweichungen von der dritten Annahme. Solche Anbieter, die nicht an Basisorten produzieren, haben erstens die Möglichkeit, auch innerhalb des zur eigenen Frachtgrundlage gehörenden Marktgebietes durch Frachtabsorption (plus Nichtpreiswettbewerb) ihr spezielles Marktgebiet auszuweiten. Sie können zweitens gemäß Angleichungsrecht im Marktgebiet der benachbarten Frachtbasis verkaufen, ohne faktisch Fracht absorbieren zu müssen, wenn die Lieferorte nicht weiter vom Werk als vom fremden Basisort entfernt sind. In diesen Fällen entfällt die selbstbegrenzende Wirkung der Frachtabsorption, die den Umfang der Angleichungen bei normaler Nachfrage relativ klein hält. Die permanente Durchdringung der Marktgebiete stellt höhere Anforderungen an die Institutionen zur Sicherung des Oligopolfriedens.

Andere Konsequenzen einer dauerhaften Diskrepanz zwischen Kapazität und Nachfrage in einem Gebiet, wie z.B. Senkung der Basispreise, d.h. ceteris paribus Ausdehnung des Marktgebiets, stehen hier nicht zur Debatte. Stiglers These war ja lediglich, daß die Beziehungen zwischen den Oligopolisten durch die Möglichkeit der systematischen Frachtabsorption von der ungeregelten Ausbreitung konjunktureller Phasenverschiebungen

[25] »It is an artful distortion to represent a high degree of »interpenetration« as »competition«, where in actual fact it is the consequence of a scheme which excludes the possibility of a producer actively competing through price concessions, for the business which would yield him the highest net returns.« *Machlup*, The Basing-point System, a.a.O., S. 100.

entlastet werden. Wir haben gezeigt, daß die institutionellen Bedingungen, die der EGKS-Vertrag setzt, diese Möglichkeit ebenfalls zulassen oder praktisch gar vorschreiben.

6. Es soll noch hinzugefügt werden, daß im Prinzip auch *andere regionale Sonderentwicklungen* (»diversities«), aus denen u.U. auf oligopolistischen Märkten Wettbewerbsprozesse entstehen, durch das System in geregelte Bahnen gelenkt werden können. Die Oligopolisten werden dieses Mittel zur Sicherung des Oligopolfriedens anwenden (akzeptieren), sofern die Störungen des Statuts quo in verschiedenen Regionen zwar zu verschiedenen Zeitpunkten, in der Regel aber doch überall einmal abwechselnd auftreten.

Das gilt insbesondere auch für die »Eingliederung neuer Kapazitäten« im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums. Im Montanbereich werden die Kapazitäten einzelner Anbieter gewöhnlich nicht kontinuierlich, sondern in Sprüngen vergrößert (z.B. Schachtanlagen, Hochöfen, Walzstraßen). Die erweiterten Kapazitäten können in der Regel bei gegebenen Preisen nicht sogleich durch die Nachfrage im »natürlichen« Marktgebiet optimal ausgelastet werden. Ohne das beschriebene System würden die Anbieter u.U. ungeregelt in die benachbarten Marktgebiete eindringen; die oben beschriebenen Prozesse könnten folgen, wenn die Nachbarn sich verteidigen und bei gleicher Gelegenheit ebenfalls in Nachbargebiete eindringen.

Mit Hilfe der systematischen Frachtabsorption lassen regionale »diversities« sich ausgleichen. Es wird dabei unterstellt, daß die Anbieter nicht alle gleichzeitig die Kapazitäten für ein Produkt ausweiten oder daß in der Regel nicht in allen Regionen ohnehin Überkapazitäten bestehen. Das setzt vermutlich wiederum voraus, daß die Investitionen der Oligopolisten auf irgendeine Art begrenzt werden, z.B. durch die Erarbeitung von Branchenprojektion, »Allgemeine Ziele« sagt man im Montanbereich[26]. Wenn der einzelne Anbieter damit rechnen kann, daß die Kapazitätserweiterungen seiner Rivalen im Rahmen der langfristigen Entwicklung der realen Nachfrage bleiben, wird er eine temporäre Verschiebung der Marktpositionen eher hinnehmen und nicht ebenfalls vorbeugend investieren.

7. Das Recht zur systematischen Frachtabsorption im Rahmen des Diskriminierungsverbots erscheint unter diesem Aspekt als »Überdruckventil«, das verhindern soll, daß aufgrund temporär unterschiedlicher An-

[26] Zu den Möglichkeiten der Hohen Behörde, die Investitionen zu lenken, vgl. oben Fußnote 27 auf S. 121.

gebots- und Nachfrageentwicklungen in einzelnen Regionen des Gemeinsamen Marktes Wettbewerbsprozesse in Gang kommen, die explosiv werden und ein mühsam ausbalanciertes Gleichgewicht der Kräfte zerstören könnten.

Die Interpretation und Gestaltung des Angleichungsrechts bietet auch im Rahmen des Systems *Ansatzpunkte für die Wettbewerbspolitik*. Die Hohe Behörde kann das Angleichungsrecht der Unternehmen nach Artikel 60 § 2 b begrenzen oder aufheben, wenn sie das für notwendig hält, um »Störungen des gesamten gemeinsamen Marktes oder eines Teiles« zu vermeiden oder um »Mißbrauch« abzustellen. Die Hohe Behörde hat von dieser Ermächtigung relativ häufig Gebrauch gemacht[27]. Sie kann durch Variation ihrer Richtlinien und durch eine mehr oder minder strenge Überwachung der Angleichungspraxis der Unternehmen quasi kontinuierlich die Intensität des Wettbewerbs im Montanbereich regulieren, soweit von Angleichungen Wettbewerbsimpulse ausgehen. Dieses Instrumentarium ist bedeutend flexibler zu handhaben als die traditionelle Politik gegenüber Kartellen und Zusammenschlüssen nach Atirkel 65 ff. EGKS-Vertrag.

Wenn aber die Angleichungen (im Innern der Gemeinschaft) eine Ventilfunktion und (gegenüber Konkurrenz aus Drittländern) eine Abwehrfunktion erfüllen, dann läßt sich die ordnende Funktion des Diskriminierungsverbots (Kontrollfunktion des Frachtgrundlagensystems) im Falle überhandnehmender Angleichungen nicht einfach dadurch sichern, daß die Hohe Behörde das Angleichungsrecht einschränkt, also quasi die Ventile zudreht. Sie müßte vielmehr bei den Quellen des Wettbewerbsdrucks ansetzen. Und hier kommen wieder die Unterschiede der nationalen Politiken ins Spiel. Die Lenkung der Investitionen, die Handelspolitik gegenüber Drittländern und die Beeinflussung der Substitutionskonkurrenz sind wichtige wettbewerbspolitische Hebel, die nicht primär von der Hohen Behörde bedient werden. Im teilintegrierten Markt konnte die Intensität des Wettbewerbs deshalb von den nationalen Instanzen vermutlich wesentlich mitbestimmt werden, wenn auch die wettbewerbsstimulierenden Wirkungen konjunktureller Phasenverschiebungen möglicherweise neutralisiert wurden.

Das beschriebene System zur Sicherung des Oligopolfriedens setzt bereits ein großes Maß von Solidarität und Kooperationswilligkeit voraus; es funktioniert nicht störungsfrei, soweit die Rivalität der nationalen Gruppen im Gemeinsamen Markt durch Unterschiede der nationalen

[27] Beispiele finden sich in den Gesamtberichten der Hohen Behörde.

Wirtschaftspolitiken und andere Umstände stark bleibt; es kann zum Handikap werden, sofern Konkurrenten auftreten, die nicht den gleichen Regeln unterworfen sind. Auf dem Energiemarkt hat sich das bereits besonders deutlich gezeigt[28].

Das System der Montanunion setzt außerdem voraus, daß relevante Transportkosten auftreten und daß regelwidrige Diskriminierungen unterbunden werden. Aus diesen Gründen wird die Relevanz unserer These für die übrigen Wirtschaftsbereiche durch die obigen Ausführungen nicht wesentlich eingeschränkt. Die Zukunft wird zeigen, ob die Oligopolisten unter den sich entwickelnden institutionellen Bedingungen in der Lage sein werden, die stimulierenden Wirkungen unterschiedlicher nationaler Politiken zu dämpfen, sei es durch verstärkte Kooperation im nationalen Rahmen (Abwehrkartelle), sei es durch neue Arrangements zur Sicherung des Oligopolfriedens zwischen den nationalen Gruppen.

8. *Die preispolitischen Reaktionen der Stahlproduzenten* auf konjunkturelle Schwankungen sind nach den bisherigen Beobachtungen anscheinend durch die Integration der Märkte beeinflußt worden. Und zwar gibt es sowohl Anzeichen für einen intensiveren Wettbewerb als auch für eine neue Solidarität im Rahmen einer größeren oligopolistischen Gruppe[29].

[28] In jüngster Zeit sind die Kohleproduzenten der Gemeinschaft offenbar dazu übergegangen, die Konkurrenz des Heizöls durch Sonderrabatte abzuwehren, obwohl diese Möglichkeit im Unterschied zum Angleichungsrecht gegenüber Kohleangeboten aus Drittländern im Montanvertrag nicht vorgesehen ist. VWD Europa berichtete am 30. Juni 1965 (Nr. 125/65, S. II/3): »Zahlreiche Verstöße gegen die Preisvorschriften des Montanvertrags am Kohlemarkt hat die Hohe Behörde bei einer systematischen Kontrolle der Zechengesellschaften der Montanunion festgestellt. Die Experten der Hohen Behörde sind jedoch der Auffassung, daß die festgestellten Unregelmäßigkeiten nicht dazu dienen, andere Kohleproduzenten im Wettbewerb auszuschalten, sondern vielmehr in erster Linie als eine Abwehraktion gegen das Vordringen des Heizöls anzusehen sind.«

[29] Vgl. Wagenführ-Bericht (EGKS 1952–1962), a.a.O., Erster Teil, Kap. 5. Wir verwenden im folgenden aus verschiedenen Gründen lediglich Material des Wagenführ-Berichts:
(1) Die von der Hohen Behörde veröffentlichten Listenpreise geben keine hinreichenden Aufschlüsse über die Entwicklung der tatsächlichen Preise (vgl. dazu Wagenführ-Bericht, a.a.O., S. 145 und 148);
(2) detaillierte Angaben über den Umfang und die Konjunkturabhängigkeit der zulässigen und unzulässigen »Angleichungen« innerhalb der Gemeinschaft stehen nicht zur Verfügung;
(3) die Konjunkturphasen sind schwer abzugrenzen;
(4) die Verfasser des Berichts konnten bei der Interpretation des veröffentlichten Materials aus intimerer Kenntnis der tatsächlichen Vorgänge auch nicht-quantifizierbare Fakten eher berücksichtigen.
Die Aussagen der Sachverständigengruppe können im übrigen als wohl abgewogen und besonders vorsichtig angesehen werden; zumindest liegt die Vermutung nahe, daß ein offiziöser Bericht der Montanunion den Verdacht oligopolistischer Konspiration im Gemeinsamen Markt nicht überbetont.

Für einen relativ intensiven Wettbewerb trotz oligopolistischer Marktstruktur, Investitionslenkung, Diskriminierungsverbots, offener Preise und Frachtgrundlagensystems spricht,

a) daß der Binnenaustausch in Relation zum Gesamtabsatz in der EGKS kräftig zugenommen hat (fortschreitende Durchdringung der Märkte)[30];

b) daß die Flexibilität der tatsächlichen Preise durch Ausnutzung der Möglichkeiten zur Angleichung und durch Abschluß »nicht vergleichbarer Geschäfte« in Abhängigkeit von der Konjunktur hoch war[31] (schwankende Durchdringung der Märkte);

c) daß die Entwicklung der Listenpreise in Abhängigkeit von der Konjunktur in einzelnen Gemeinschaftsländern unterschiedlich verlief[32] (Phasenverschiebungen und unterschiedliche Amplituden);

d) daß in konjunkturell ungünstigen Jahren die Spannen zwischen den Stahlpreisen auf dem Binnenmarkt und den Preisen für Exporte nach Drittländern weit geringer waren als beispielsweise in der Zeit zwischen den Weltkriegen[33].

An der Entwicklung dieser Spannen zwischen den Preisen im Innern des Gemeinsamen Marktes und den Exportpreisen zeigt sich jedoch auch, daß eine neue Solidarität der Unternehmen entstanden ist. So wie sich früher die nationalen Stahlindustrien verhielten, so gibt sich heute die Gemeinschaft:

»Wenn die Nachfrage stark ist, steigen die Exportpreise schneller und intensiver als die Binnenpreise; wenn der Geschäftsgang zurückgeht, werden die Exportpreise schneller und fühlbarer herabgesetzt als die Inlandspreise, was dann die Erzeugnisse auf dem Binnenmarkt relativ teuer macht[34].«

Der Wagenführ-Bericht nennt sogleich die wichtigste Ursache für die größere Flexibilität der Exportpreise:

»Dieser Unterschied in den Reaktionen der beiden Preiskategorien erklärt sich zum Teil durch eine Strukturdifferenz der Märkte: Der gemeinsame Markt hat eine Gruppe von

[30] Vgl. Wagenführ-Bericht, a.a.O., S. 603.

[31] Ebenda, S. 148.

[32] Ebenda, S. 155 ff.

[33] Ebenda, S. 164.

[34] Ebenda, S. 163.

etwa 20 unter sich gleichgewichtigen Unternehmen als Strukturmerkmale; auf den dritten Märkten ist die Zahl der Anbieter viel größer, wobei die Situation für die einzelnen Anbieter sehr verschieden sein kann.«

Doch die Spannen sind, wie gesagt, nicht mehr so hoch wie in der Vorkriegszeit, denn:

»Die Tendenz zur Befreiung des Außenhandels und zum Abbau der Zolltarife erlaubt solche Spannen nicht mehr. Die Preise des Weltmarktes dringen auf dem Wege der Angleichungen an dritte Länder, die zunehmend an Bedeutung gewinnen, in das Innere des gemeinsamen Marktes ein[35].«

Die Konkurrenz aus Drittländern und die daraus resultierende Notwendigkeit (Möglichkeit) zu Preisangleichungen ist deshalb besonders wichtig, weil die dem Montanvertrag unterworfenen Unternehmen nach Artikel 60 § 2 b in diesen Fällen in jeden beliebigen Preis eintreten können[36], während sie bei Angleichungen an Angebote aus dem Gemeinsamen Markt die jeweils niedrigsten Listenpreise per Bestimmungsort nicht unterschreiten dürfen. Diese Listenpreise jedoch sind im Oligopol aus bereits dargelegten Gründen häufig relativ starr[37]. Die Verfasser des Wagenführ-Berichts sahen offensichtlich in der Konkurrenz aus Drittländern die einzige Möglichkeit (Gefahr), daß das friedliche Oligopolverhalten auf dem gemeinsamen Markt für Stahl wirksam gestört wird. Je höher der Schutz gegen die Konkurrenz von außen, desto mehr hängt die Wirksamkeit des Wettbewerbs auf dem Binnenmarkt davon ab, daß die Rivalität der nationalen Gruppen in gewissem Maße erhalten bleibt. Der einzelne Anbieter im Oligopol scheut aus den oben ausgeführten Gründen vor aggressiven Aktionen zurück, die Wettbewerbsprozesse (hier: durchgehende Senkung der Listenpreise) in Gang setzen könnten. Die Wirksamkeit des Wettbewerbs auf oligopolistischen Märkten wird daher vermutlich in erster Linie davon abhängen, ob

[35] Wagenführ-Bericht, a. a. O., S. 164.

[36] »...; hierbei ist Voraussetzung, daß diese Geschäfte der Hohen Behörde mitgeteilt werden; bei Mißbrauch kann sie diese Vergünstigung gegenüber den betreffenden Unternehmen begrenzen oder aufheben«. (Art. 60 § 2 b). Im Dezember 1962 erreichte der Umfang dieser Angleichungen einen »Rekordstand von 10 %« des Gesamtabsatzes der Stahlindustrie im Gemeinsamen Markt. »Dieser außerordentlich hohe Prozentsatz dürfte indessen auf einem Mißbrauch des Angleichungsrechts auf dritte Länder beruhen.« Wagenführ-Bericht, a.a.O., S. 148.

[37] Der Wagenführ-Bericht weist darauf hin, daß die Struktur der Preise im geschützten und administrierten Binnenmarkt nicht der Preisstruktur auf dem Weltmarkt entspricht: »Die Exportpreise sind so, verglichen mit den Binnenmarktpreisen, unter dem Einfluß der Weltkonkurrenz schon weiter auf dem Wege fortgeschritten, der sich durch den Einsatz der modernen Herstellungsverfahren von Flachprodukten eröffnet hat.« Wagenführ-Bericht, a.a.O., S. 166.

und in welchem Umfange als Folge unterschiedlicher nationaler Wirtschaftspolitiken Kollektivimpulse ausgelöst werden.

In diesem Zusammenhang ist interessant, daß in den USA der Oligopolfriede der Stahlproduzenten trotz rasch wachsender Importe, Substitution durch andere Werkstoffe und trotz wechselnder Konjunktur nicht wesentlich gestört worden ist. Die administrierten Preise stiegen auch bei sinkender Kapazitätsausnutzung – ohne daß in jedem Falle ein »cost-push« zur Erklärung herangezogen werden könnte; kostensenkende Produktionsverfahren wurden erst mehrere Jahre später eingeführt als beispielsweise in Europa; die Industrie konzentrierte ihre Bemühungen auf die Durchsetzung von Schutzmaßnahmen gegenüber der Auslandskonkurrenz. *Adams* und *Dirlam* kommen in einer kürzlich erschienenen Untersuchung zu dem Schluß, daß der Wettbewerb sich auf dem amerikanischen Stahlmarkt deshalb nicht durchgesetzt habe, weil die Oligopolisten zum großen Teil vertikal integriert sind[38]. Es wäre vermutlich lohnend, zu untersuchen, ob die Unterschiede im Verhalten der Stahlproduzenten in Europa und den USA mit dieser Hypothese erklärt werden können oder ob nicht doch die günstigere »performance« der europäischen Gruppen in erster Linie auf die historisch bedingte geringere Solidarität und auf stimulierende Maßnahmen der nationalen Politiken (z.B. Wechselkursänderungen, Investitionshilfen) zurückgeführt werden kann. Die dafür notwendigen empirischen Untersuchungen würden jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

III. Konfrontation der These mit Stellungnahmen anderer Autoren

1. Es wurde bereits ausgeführt, daß unsere These von der wettbewerbsstimulierenden Wirkung unterschiedlicher nationaler Wirtschaftspolitiken in der Integrationstheorie bisher nicht berücksichtigt worden ist[39]. Eine gesonderte Konfrontation der hier angewandten Betrachtungsweise und ihrer Ergebnisse mit der *herrschenden Integrationstheorie*, wie sie etwa von *Viner*, *Meade*, *Tinbergen*, *Giersch* und anderen entwickelt wurde, erscheint überflüssig; denn die grundlegenden Unterschiede im Ansatz und in den Folgerungen für die Zusammenhänge zwischen Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken und Wirksamkeit des Wettbewerbs im Gemeinsamen

[38] *Walter Adams* und *Joel B. Dirlam*, Steel Imports and Vertical Oligopoly Power, American Economic Review, Bd. 54 (1964), S. 626–655.

[39] Vgl. Abschnitt I der Einführung.

Markt dürften jedem Leser deutlich geworden sein, der mit jenem theoretisch-normativen Überbau vertraut ist, der etwa gleichzeitig mit den praktischen Bemühungen um eine wirtschaftliche Reintegration Europas errichtet wurde. A priori läßt sich nicht entscheiden, auf welchem Wege die richtigeren (relevanteren) Ergebnisse erreicht werden können. Sofern hinter den unterschiedlichen theoretischen Konzeptionen unterschiedliche Zielvorstellungen stehen, ist eine Abwägung in abstracto nicht möglich. Man denke z.B. an eine Gegenüberstellung der Begriffe »unverfälschter Wettbewerb« und »wirksamer (schöpferischer) Wettbewerb«[40].

Eine Konfrontation erscheint dagegen sinnvoll im Falle von Thesen, die zumindest auf den ersten Blick partielle Gemeinsamkeiten mit der hier vorgetragenen Argumentation aufweisen; dies gilt für Beiträge von *Tibor Scitovsky* und *Wilhelm Röpke*.

2. *Scitovsky* hat – wie oben erwähnt – in seiner 1958 veröffentlichten Studie zur westeuropäischen Integration folgende These vertreten:

»The free trader's stock argument, the beneficial reallocation of production between countries resulting from the freeing of trade, turns out to be of little significance in the case of Western Europe; and the main results of integration are shown to be various consequences of the increase in competition which the common market is almost certain to bring about[41].«

Im Anschluß an *John Stuart Mill*[42] argumentiert *Scitovsky*, daß ein intensiverer Wettbewerb im Gemeinsamen Markt vor allem daraus relsutieren werde, daß als Folge der Integration Fremdartiges aufeinanderstoße, daß sich neue Chancen auftun, daß die Regierungen, Unternehmer, Gewerkschaften und andere Gruppen einem verstärkten Anpassungsdruck ausge-

[40] Zuweilen werden »Verfälschungen« oder »Verzerrungen« (in statischer Sicht) schlicht mit »Beschränkungen «des Wettbewerbs (in dynamischer Sicht) gleichgesetzt. So schreibt beispielsweise *Wilhelm Weber*, der an die Konzeption von Borchardt und Fikentscher anknüpft: »Wettbewerbs*beschränkung* in diesem Sinn ist daher jede Maßnahme, die die Möglichkeiten der Anbieter oder Nachfrager beengt, sich gegenseitig im Wirtschaftserfolg zu beeinflussen, indem jeder möglichst günstige Geschäftsverbindungen in Aussicht stellt. Unter Wettbewerbs*verzerrung* wird hingegen im folgenden jeder Unterschied in den wettbewerblichen Startbedingungen vergleichbarer Unternehmen verstanden, der nicht ausschließlich auf natürliche, d.h. Standortvorteile zurückzuführen ist. Die Wettbewerbsverzerrung ist damit nur ein anderer Aspekt der Wettbewerbsbeschränkung, nämlich ihr kostenmäßiger Niederschlag.« (Wettbewerbsrechtliche Probleme der europäischen Integration, Wien 1964, S. 13). Durch diese Verbindung der beiden Begriffe hat *Weber* die dynamische Wettbewerbskonzeption, die er anwenden wollte, gleich wieder aufgegeben.

[41] *Scitovsky*, a.a.O., S. 10.

[42] Vgl. *Mill*, Principles of Political Economy, 7. Auflage, London 1902, Chapter XVII »Of International Trade«, bes. § 5, S. 351 f.

setzt werden. *Scitovsky* verwendet außerdem einen dynamischen Wettbewerbsbegriff[43], und er betrachtet die wirtschaftliche Integration nur unter anderem vor dem Hintergrund jener herrschenden Theorie, die aus dem Freihandelstheorem im Rahmen der Welfare Economics entwickelt wurde. Dennoch besteht ein wesentlicher Unterschied zu unserer oben abgehandelten These: *Scitovsky* begründet in der Hauptsache, warum der Wettbewerb als Folge der funktionellen Integration intensiver werden könnte. Er konzediert denn auch, daß trotz einer größeren Zahl von Anbietern im Gemeinsamen Markt sich friedliches Oligopolverhalten einspielen könnte[44], und er weist darauf hin, daß die Neigung zum friedlichen Oligopolverhalten unter europäischen Unternehmen aus verschiedenen Gründen stärker verbreitet ist als unter amerikanischen[45].

Offenbar hat *Scitovsky* jedoch nicht gesehen, daß gerade die von ihm in den Vordergrund gerückten wettbewerbstimulierenden Wirkungen der funktionellen Integration durch eine weitgehende institutionelle Integration auf die Dauer zumindest teilweise wieder aufgehoben werden. Er begründet sehr ausführlich – mit Argumenten, die oben bereits entkräftet worden sind – die Notwendigkeit einer zentralisierten Beschäftigungspolitik[46], ohne auch nur einmal auf den Konflikt mit der Wirksamkeit des Wettbewerbs auf oligopolistischen Märkten hinzuweisen, der durch die Verwirklichung »binnenmarktähnlicher Verhältnisse« entsteht. Lediglich in einem anderen Zusammenhang erwähnt *Scitovsky* eine Möglichkeit zur dauerhaften Intensivierung des Wettbewerbs, die von der hier erörterten These gedeckt wird:

»Management, however, is the less able to raise prices and the less willing to accede to the wage demands of the union it faces, the more it is exposed to the competition of firms whose labour force is organized by other unions and covered by different wage contracts. The creation of a common Western European market should expose most Western European firms to much more of exactly such competition[47].«

[43] Vgl. *Scitovsky*, a.a.O., S. 123 ff.

[44] »In monopolistic and oligopolistic industries, for example, integration may lead to the displacemen of national monopolies and oligopolies by European oligopolies and such a change need neither increase competition nor improve productive organization and efficiency in any other way.« (*Scitovsky*, a.a.O., S. 20).

[45] *Scitovsky*, a.a.O., S. 21 und S. 126 ff.

[46] Vgl. ebenda, besonders S. 97 ff.; *Scitovsky* fordert dort (S.98) »an all-European employment and public-works policy to be carried out by a supranational authority. ... Armed with powers to spend, to borrow, and to tax, the supranational employment and public-works authority would take over from national Governments all responsibility for fiscal policy.«

[47] *Scitovsky*, a.a.O., S. 18.

Die dem Zitat folgenden Sätze lassen erkennen, daß *Scitovsky* an nationale Gewerkschaften gedacht hat. Er begründet jedoch nicht, warum ausgerechnet die Gewerkschaften im nationalen Rahmen eine unterschiedliche Lohnpolitik treiben sollten[48], wenn die Konjunkturpolitik von einer supranationalen Behörde zentral geführt wird. Ungeklärt bleibt auch, warum *Scitovsky* nur in diesem einen Fall die Möglichkeit erwähnt, daß eine wirksame Rivalität der nationalen Gruppen auf die Dauer oder für einen längeren Zeitraum erhalten werden könnte, wenn die binnenmarktähnlichen Verhältnisse nicht so weitgehend oder weniger rasch verwirklicht werden würden. Vermutlich ist diese Unterlassung nur eine Folge der zu jener Zeit vorherrschenden Überzeugung, daß die funktionelle Integration der Märkte nicht ohne eine sehr weitgehende und zügige institutionelle Integration (insbesondere der Konjunkturpolitik) zu verwirklichen sein werde.

3. *Röpke* kommt unserer These insofern nahe, als er schon seit Beginn der Integrationsbemühungen in Westeuropa Bedenken gegen eine enge institutionelle Integration der beteiligten Länder geäußert hat[49]. Er argumentiert folgendermaßen: Die Desintegration der Weltwirtschaft war eine Folge des extremen nationalstaatlichen Interventionismus in den dreißiger Jahren und in der Zeit unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg. Die Reintegration im weltweiten Rahmen könnte nur auf dem Wege über eine Beseitigung des Interventionismus angestrebt werden. Da jedoch einige der Mitgliedsländer der europäischen Gemeinschaften sich vom Interventionismus nicht lösen und die Voraussetzungen einer freien Konvertibilität der Währungen nicht verwirklichen wollten, hätten sie den Versuch unternommen, den nationalen in einen supranationalen Interventionismus zu verwandeln. »Europäische Wirtschaftsintegration sollte also nach dieser Vorstellung ... auf dem Wege einer europäischen Planwirtschaft mehr oder weniger ausgeprägten Charakters gesucht werden.«[50] Mit der Folge,

– daß dieser Weg nur von einer Gruppe von Ländern gegangen wurde, die zu jener Zeit bereit waren, wirtschaftspolitische Kompetenzen im notwendigen Umfange auf supranationale Institutionen zu übertragen; daraus resultierten die diskriminierenden, desintegrierenden Wirkungen der Blockbildung;

[48] In diesem Zusammenhang kommt es darauf an, daß unterschiedliche Änderungen der Lohnvereinbarungen (oder gleiche Änderungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten) vorgenommen werden. Regionale Produktivitätsunterschiede können, soweit sie stationär sind, nicht als Erklärung herangezogen werden.

[49] Sehr typisch z.B. *Röpkes* Aufsätze: Gemeinsamer Markt und Freihandelszone, ORDO, Bd. 10 (1958), S. 31–62, und Zwischenbilanz der europäischen Wirtschaftsintegration, ORDO, Bd. 11 (1959), S. 69–94.

– daß im Zuge der institutionellen Integration ‚»der Linie des geringsten politischen Widerstandes folgend«, die relativ liberalen Länder den interventionistischen Bestrebungen der Partner nachgeben würden[51];

– daß der Gemeinsame Markt »in denselben Konzentrationsprozeß hineingerät, der die Vereinigten Staaten heimgesucht hat, ... sobald die bisher noch wirksamen Bremsen internationaler Art wegfallen«[52];

– daß zwecks Verwirklichung des gemeinschaftlichen Interventionismus eine starke Zentralgewalt notwendig wäre, die als solche die wirtschaftliche Freiheit zusätzlich einschränken würde.

Dies sind *Röpkes* Argumente gegen eine institutionelle Integration. Gleichzeitig äußert er Zweifel, ob die Länder jemals bereit sein werden, sich einer mächtigen Zentralgewalt unterzuordnen[53]. Seine Forderung lautet: Abbau des Interventionismus und monetäre Disziplin jedes einzelnen Landes zwecks Aufrechterhaltung freier Konvertibilität der Währungen bei stabilen Wechselkursen; dann sei die Unterordnung unter einen »wirtschaftlich dirigierenden Superstaat« gänzlich überflüssig[54]. Er räumt jedoch ein:

»Das heißt nicht, daß nicht unter allen Umständen die Niederlegung der Handelsschranken ein hohes Maß an Verständigung und Kooperation zwischen den Regierungen voraussetzt. Auch die Freihandelszone ... muß aus einem Vertrag hervorgehen. Aber dieser Vertrag enthält die Verpflichtung der Regierungen, ihre nationale Wirtschaftspolitik bestimmten Regeln zu unterwerfen und mit bestimmten Schranken zu umgeben, nicht aber die, sie einer supranationalen Behörde zu übertragen[55].«

Daß der Gemeinsame Markt sich in dieser Richtung entwickeln wird, wurde von uns für die absehbare Zukunft als wahrscheinlichste Möglich-

[50] *Röpke*, Gemeinsamer Markt und Freihandelszone, a.a.O., S. 34 f.

[51] Ebenda, S. 46 und 50.

[52] Ebenda, S. 43.

[53] »Das, was den betreffenden sechs Ländern durch die Montanunion in dieser Hinsicht zugemutet worden ist, ist wahrscheinlich das Äußerste, was erwartet werden konnte, und die Leitung dieser Organisation hat klug gehandelt, sooft sie es vorgezogen hat, von den ihr durch den Vertrag zugestandenen Möglichkeiten internationaler Planwirtschaft nur einen zurückhaltenden Gebrauch zu machen.« *Röpke*, Gemeinsamer Markt und Freihandelszone, a.a.O., S. 35.

[54] Vgl. *Röpke*, Zwischenbilanz der Europäischen Wirtschaftsintegration. Dieser Aufsatz wurde unmittelbar nach den Rueffschen Reformen in Frankreich und der Konvertibilitätserklärung vom 27. Dezember 1958 geschrieben. *Röpke* sah darin eine »weitreichende Entscheidung« der europäischen Regierungen zugunsten der »marktwirtschaftlichen Methode der internationalen Wirtschaftsintegration, die mit einer Einschränkung der wirtschaftspolitischen Souveränität der Nationen zugunsten des Marktes und des freien internationalen Zahlungsverkehrs und nicht zugunsten einer supranationalen Behörde verbunden ist.« (a.a.O., S. 86 f.).

[55] *Röpke*, Zwischenbilanz der Europäischen Wirtschaftsintegration, a.a.O., S. 87.

keit unterstellt. Der wesentliche Unterschied gegenüber *Röpkes* Vorstellung besteht darin, daß der »Abbau der Wirtschaftspolitik« u.E. vermutlich nicht so weit gehen wird, wie *Röpke* es offensichtlich für nötig hält, wenn die Reintegration ohne zentralen Dirigismus zustande kommen soll. Eher ist als Folge der Integration eine Wandlung der nationalen Wirtschaftspolitiken zu erwarten (staatliche Wachstumskonkurrenz). Die Regierungen, die ihre wirtschaftspolitischen Möglichkeiten – von den behandelten Ausnahmen abgesehen – nicht zugunsten einer supranationalen Behörde aufgeben wollen, werden diese Möglichkeiten deshalb nicht ungenutzt lassen.

Röpkes Argumentation zielt darauf ab, daß der Staatsinterventionismus bis auf ein Minimum abgebaut werden sollte. Er schließt (wie auch *Scitovsky*) die Möglichkeit aus, daß die Länder sich ihre wirtschaftspolitischen Kompetenzen bewahren und daß sie die Märkte dennoch funktionell integrieren. Auch die hier behandelte These, daß als Folge nationalstaatlicher Interventionen der Wettbewerb auf oligopolistischen Märkten lebhafter sein könnte als unter »binnenmarktähnlichen Verhältnissen«, ist bei *Röpke* nicht zu finden, obwohl er ansonsten eine dynamische Wettbewerbskonzeption anwendet[56].

4. Zu Zeiten als die »große« Freihandelszone noch als reale Möglichkeit erörtert wurde, hieß es, die größere institutionelle »Tiefe« der Integration der sechs EWG-Länder werde durch eine geringere *räumliche Weite der Integration* erkauft[57]. Kann man nun umgekehrt folgern, daß die wirtschaftliche Spaltung Westeuropas heute eher vermieden werden könnte, da es den Anschein hat, daß die institutionelle Integration im Gemeinsamen Markt weniger weit und/oder langsamer vorangetrieben werden wird als damals allgemein angenommen wurde?

Für die Gründe, die die »äußeren Sieben« zögern ließen, dem Gemeinsamen Markt vorbehaltlos beizutreten, kann die Frage wohl bejaht werden. Denn die geplante enge institutionelle Integration, die Aufgabe nationaler Kompetenzen, schreckte einige dieser Länder ab. Besonders die neutralen Staaten brauchten unter den heutigen Aussichten weniger Vorbehalte zu machen, zumal zugleich mit der weniger engen wirtschaftspolitischen Integration auch die Pläne einer außen- und militärpolitischen Union in den Hintergrund getreten sind.

[56] Vgl. *Wilhelm Röpke*, Artikel »Wettbewerb II«, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 12 (1964), S. 33.

[57] Vgl. z.B. *Ernst Heuss*, Klassischer Freihandel oder Integration?, ORDO, Bd. 11 (1959), S. 114 und *Predöhl* und *Jürgensen*, Artikel »Europäische Integration«, a.a.O., S. 378.

Im Innern des Gemeinsamen Marktes dagegen werden die Widerstände gegen eine räumliche Ausweitung vermutlich zunehmen, gerade weil die institutionelle Integration nicht vorankommt. Wenn wir von den unmittelbar betroffenen Behörden und anderen Kräften, die nach wie vor eine politische Union anstreben, einmal absehen, kommt der Widerstand vermutlich vor allem von jenen Unternehmen und Gruppen, die hofften, auch auf vergrößerten oligopolistischen Märkten mit Hilfe gemeinsamer (zentraler) Wirtschaftspolitik, bei binnenmarktähnlichen Verhältnissen den Wettbewerb in ruhigen Grenzen halten zu können. Diese Hoffnung wird schwer zu realisieren sein. Um so weniger Anlaß besteht aber für die betroffenen Kreise, ihren Widerstand gegen eine Ausweitung der EWG aufzugeben. Denn wenn der gemeinsame Markt durch Anschluß weiterer Länder mit unterschiedlichen Institutionen und Politiken erweitert wird, steigt die Wahrscheinlichkeit, daß als Folge der Rivalität nationaler Gruppen wirksame Wettbewerbsprozesse in Gang kommen.

Die Oligopolisten und Interessenverbände sind gewissermaßen in eine »institutionelle Falle« geraten. Die funktionelle Integration wird vollzogen; wir haben begründet, weshalb es hier vermutlich kein Zurück mehr gibt. Die institutionelle Integration dagegen könnte steckenbleiben.

Literaturverzeichnis

I. Bücher und Aufsätze

Abbott, Lawrence: Quality and Competition, New York 1955 (deutsch: Qualität und Wettbewerb, München 1958).

Adams, Walter und Dirlam, Joel B.: Steel Imports and Vertical Oligopoly Power, American Economic Review, Bd. 54 (1964), S. 626–655.

Adelmann, M. A.: Effective Competition and the Antitrust Laws, Harvard Law Review, Bd. 61 (1947/48), S. 1289–1350.

derselbe: The Large Firm and Its Suppliers, Review of Economics and Statistics, Bd. 31 (1949), S. 113–118.

Andel, Norbert: Zur Harmonisierung öffentlicher Ausgaben in einem Gemeinsamen Markt, Finanzarchiv, N.F. Bd. 24 (1965), S. 1-33.

Balassa, Bela: The Theory of Economic Integration, London 1962.

Baruch, Wolfgang: Das Verhältnis zwischen der Kartellregelung des EWG-Vertrages und des GWB, Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 13 (1963), S. 14–27.

Bennecke, Philipp: Die Subventionspolitik der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und ihre Auswirkungen auf den Kohlenbergbau dieser Gemeinschaft, Köln und Opladen 1965.

Böventer, Edwin von: Theorie des räumlichen Gleichgewichts, Tübingen 1962.

Borchardt, Knut: Die Veränderlichkeit der Konsumgüterstruktur in der wachsenden Wirtschaft, in: Theorien des einzelwirtschaftlichen und des gesamtwirtschaftlichen Wachstums, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 34, Hrsg. *W. Krelle*, Berlin 1965, S. 113–130.

derselbe: Integration in wirtschaftshistorischer Sicht, in: Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 35, Berlin 1965, S. 388–410.

Borchardt, Knut und *Fikentscher, Wolfgang:* Wettbewerb, Wettbewerbsbeschränkung, Marktbeherrschung, Stuttgart 1957.

Bourguinat, Henri: Espace Economique et Intégration Européenne, Paris 1961

Brems, Hans: Cartels and Competition, Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 66 (1951 I), S. 51–69.

Brown, William H.: Innovation in the Machine Tool Industry, Quarterly Journal of Economics, Bd. 71 (1957), S. 406–425.

Burghacher, Fritz und *Wessels, Theodor* (Hrsg.): Die Energiewirtschaft im Gemeinsamen Markt, Baden-Baden 1963.

Byé, Maurice: Customs Unions and National Interests, International Economic Papers, Bd. 3 (1953), S. 208-234.

Chamberlin, Edward Hastings: The Theory of Monopolistic Competition, 7. Auflage, Cambridge, Mass., 1958.

derselbe: Towards a More General Theory of Value, New York 1957.

Clark, John Maurice: Competition as a Dynamic Process, Washington, D.C., 1961.

Clément, André: Das französische Kartellrecht im Blickpunkt der europäischen Integration, in: Das nationale Kartellrecht im Blickpunkt der europäischen Integration, Schriftenreihe der Europa-Union Deutschland, Heft 13, Düsseldorf o.J. (1963), S. 19–27.

Courthéoux, Jean-Paul: Groupes de pression face à l'innovation économique : La canalisation de la Moselle, Revue Economique, Bd. 16, Heft 6 (November 1965), S. 925–943.

Dell, Sidney: Economic Integration and the American Example, Economic Journal, Bd. 69 (1959), S. 39–54.

Downie, Jack: The Competitive Process, London 1958.

Downs, Anthony: An Economic Theory of Democracy, New York 1957.

Edwards, Corwin D.: Maintaining Competition, New York 1949.

derselbe: Cartelization in Western Europe, Policy Research Study für U.S. Department of State, abgedruckt in: Foreign Trade and the Antitrust Laws, Hearings, Washington, D.C., 1964, S. 475–581.

Eichler, Hermann, Hoppmann, Erich und Schäfer, Erich: Exportkartell und Wettbewerb, Hrsg. *E. Schäfer*, Köln und Opladen 1964.

Erb, Gottfried und Rogge, Peter: Preispolitik im teilintegrierten Markt, Basel und Tübingen 1958.

Eucken, Walter: Die Grundlagen der Nationalökonomie, 6. Auflage, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1950.

derselbe: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Hamburg 1959 (r-d-e Bd. 81).

Fellner, William: Collusion and its Limits under Oligopoly, American Economic Review, Papers and Proceedings, Bd. 40 (1950), 54–62.

Ferguson, C. E.: A Macroeconomic Theory of Workable Competition, Durham, N.C., 1964.

Fricke, Werner: Kollektivmonopole, Heidelberg 1956.

Gabriel, Siegfried L.: »Aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen« unter wettbewerbspolitischem Aspekt, Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 11 (1961), S. 802–812.

derselbe: Preise und Wettbewerb, Der Markenartikel, Jg. 26 (1964), S. 627–654.

Giersch, Herbert: Economic Union Between Nations and the Location of Industries, Review of Economic Studies, Bd. 17 (1949/50), S. 87–97.

derselbe: Einige Probleme der kleineuropäischen Zollunion, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 113 (1957), S. 602–631.

derselbe: Strategien der Wachstumspolitik, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 119 (1963), S. 239–262.

derselbe: Aufgaben der Strukturpolitik, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 9. Jahr (1964), S. 61–90.

Glahe, Werner: Die Determinanten der Nachfrage nach Verkehrsleistungen auf der Straße, Göttingen 1959.

Gleiss, Alfred: Der Begriff der »aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen« in Art. 85 EWG-Vertrag, Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 14 (1964), S. 485–494.

Groeben, Hans von der: Die Wettbewerbspolitik als Teil der Wirtschaftspolitik im Gemeinsamen Markt (Rede vor dem Europäischen Parlament), Brüssel 1965.

Günther, Eberhard: Das deutsche Kartellrecht im Blickpunkt der europäischen Integration, in: Das nationale Kartellrecht im Blickpunkt der europäischen Integration, Schriftenreihe der Europa-Union Deutschland, Heft 13, Düsseldorf o.J. (1963), S. 7–18.

derselbe: Wettbewerbspolitik in einer freien Gesellschaft, Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 14 (1964), S. 111–120.

Gutenberg, Erich: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, 2. Bd. Der Absatz, 4. Auflage, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1962.

Haberler, Gottfried: Integration and Growth of the World Economy in Historical Perspective, American Economic Review, Bd. 54 (1964), S. 1–22.

Halstein, Walter: Wirtschaftliche Ergebnisse der europäischen Integration, Kyklos, Bd. 15 (1962), S. 107-121.

Hansmeyer, Karl-Heinrich: Finanzpolitische Aspekte der Agrarförderung, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 9. Jahr (1964), S. 91–111.

Hax, Herbert: Vertikale Preisbindung in der Markenartikelindustrie, Köln und Opladen 1961.

Hayek, F. A.: Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, Erlenbach-Zürich 1952.

Heflebower, Richard B.: Corporate Mergers: Policy and Economic Analysis, Quarterly Journal of Economics, Bd. 77 (1963), S. 537–558.

Henzler, Reinhold: Die Marktunion. Eine betriebswirtschaftliche Wende, Köln und Opladen 1958.

Heuss, Ernst: Klassischer Freihandel oder Integration?, Ordo, Bd. 11 (1959), S. 95–115.

Hoffmann, Walther G.: Die Idee der internationalen wirtschaftlichen Interessensolidarität, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft (Festschrift für Andreas Predöhl), Hrsg. *H. Jürgensen*, Göttingen 1964, S. 29–47.

Hoppmann, Erich: Wettbewerbspolitik und Exportkartelle, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 173 (1961), S. 343–382.

Hotelling, Harold: Stability in Competition, Economic Journal, Bd. 39 (1929), S. 41–57.

Houssiaux, Jacques: Concurrence et Marché Commun, Paris 1960.

Jerusalem, Andreas: Das Diskriminierungsverbot in der Marktordnung des Montanvertrages, Düsseldorf 1961.

Jürgensen, Harald: Die westeuropäische Montanindustrie und ihr gemeinsamer Markt, Göttingen 1955.

derselbe: Wirtschaftsprobleme der Moselkanalisierung, Göttingen o.J. (1956).

Kestner, Fritz: Der Organisationszwang, 2. Auflage, bearbeitet und ergänzt von Oswald Lehnich, Berlin 1927.

Kiersch, Günther: Internationale Eisen- und Stahlkartelle, Essen 1954.

Kilger, Wolfgang: Die quantitative Ableitung polypolistischer Preisabsatzfunktionen aus den Heterogenitätsbedingungen atomistischer Märkte in: Zur Theorie der Unternehmung (Festschrift für Erich Gutenberg), Hrsg. *H. Koch*, Wiesbaden 1962, S. 271–309.

Kindleberger, Charles P.: European Integration and the Development of a Single Financial Center for Long-Term Capital, Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 90 (1963), S. 189–210.

derselbe: Economic Development, 2. Auflage New York 1965.

Kleps, Karlheinz: Kartellpolitik und Energiewirtschaft in der Montanunion, Stuttgart 1961.

derselbe: Die Wettbewerbsaussichten der Kernenergie, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 9. Jahr (1964), S. 256 ff.

Krelle, Wilhelm: Preistheorie, Tübingen 1961.

Kronstein, Heinrich: Arbitration is Power, New York University Law Review, Bd. 38 (1963), S. 661 ff.

Krusche, Dieter: Marktverhalten und Wettbewerb, Berlin 1961.

Lamfalussy, A.: The United Kingdom and the Six, London 1963.

Lampert, Heinz: Die Preisführerschaft, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 172 (1960), S. 203–239.

Lauschmann, Elisabeth: Möglichkeiten und Notwendigkeit autonomer Raumordnungspolitik im Rahmen der EWG, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft (Festschrift für Andreas Predöhl), Hrsg. *H. Jürgensen*, Göttingen 1964, S. 426–439.

Lehnich, Oswald: Die Wettbewerbsbeschränkung, Köln und Berlin 1956.

Liefmann, Robert: Schutzzoll und Kartelle, Jena 1903.

derselbe: Kartelle, Konzerne und Trusts, 8. Auflage, Stuttgart 1930.

Liefmann-Keil, Elisabeth: Organisierte Konkurrenz-Preisbildung. Großhandelsversteigerung und Warenbörse, Leipzig 1936.

Lipsey, Richard G.: The Theory of Customs Unions, Economic Journal, Bd. 70 (1960), S. 496–513.

Lösch, August: Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, 2. Auflage, Jena 1944.

Lohmann, Martin: Das Rechnungswesen der Kartell- und Gruppen-Wirtschaft, Berlin 1937.

Lutz, Friedrich A.: Bemerkungen zum Monopolproblem, ORDO, Bd. 8 (1956), S. 19–43.

Machlup, Fritz: The Basing-point System, Philadelphia und Toronto 1949.

derselbe: The Economics of Sellers' Competition, Baltimore 1952.

derselbe: Artikel »Oligopol«, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 8, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1964, S. 82–94.

Markert, Kurt: Vereinheitlichung des einzelstaatlichen Antitrustrechts, Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 14 (1964), S. 614–617

Markham, Jesse W.: The Nature and Significance of Price Leadership, American Economic Review, Bd. 41 (1951), abgedruckt in: Readings in Industrial Organization and Public Policy, Homewood, Illinois, 1958, S. 176–189.

Massel, Mark S.: Competition and Monopoly, Washington, D.C., 1962.

Meade, James Edward: Trade and Welfare, London 1955.

Meinhold, Helmut: Internationale Arbeiterwanderung, gesehen unter dem Blickpunkt der engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Europa, Finanzarchiv, N.F., Bd. 17 (1956/57), S. 384–397.

Mestmäcker, Ernst-Joachim: Diskriminierungen, Dirigismus und Wettbewerb, Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 7 (1957), S. 21–40 und S. 92–101.

derselbe: Das Verbot von Preisdiskriminierungen im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, in: Kartelle und Monopole im modernen Recht, Karlsruhe 1961, Bd. 1, S. 309–321.

derselbe: Das Rabattkartell im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, ORDO, Bd. 13 (1962), S. 233–280.

derselbe: Probleme des Bestmöglichen in der Wettbewerbspolitik, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 29, Hrsg. *E. v. Beckerath* und *H. Giersch* in Verbindung mit *H. Lampert*, Berlin 1963, S. 305–321.

Mill, John Stuart: Principles of Political Economy, 7. Auflage, London 1902.

Möller, Hans: Grundlagen einer Theorie der regionalen Preisdifferenzierung, Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 58 (1943), S. 335–391.

derselbe: Internationale Wirtschaftsorganisationen, Wiesbaden 1961.

derselbe: Kalkulation, Absatzpolitik und Preisbildung, Nachdruck mit einer neuen Einführung über »Die Entwicklung der modernen Preistheorie«, Tübingen 1962.

derselbe: Staatliche Wirtschaftsplanung in der Wettbewerbswirtschaft, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Festschrift für Erwin v. Beckerath), hrsg. v. *Norbert Kloten* u.a., Tübingen 1964, S. 549–571.

Needham, Douglas: The Rationale of Basing-Point Pricing, Southern Economic Journal, Bd. 30 (1963/64), S. 309–314.

Niveau, Maurice: La planification indicative en France et l'équilibre des paiements extérieurs, Economie appliquée, Bd. 15 (1962), S. 103–134.

Ott, Alfred E.: Marktform und Verhaltensweise, Stuttgart 1959.

Predöhl, Andreas: Außenwirtschaft, Göttingen 1949.

derselbe: Das Ende der Weltwirtschaftskrise, Reinbek bei Hamburg 1962 (r-d-e Bd. 161).

Predöhl, Andreas und *Jürgensen, Harald:* Artikel »Europäische Integration«, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 3, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1961, S. 371–386.

Rehbinder, Eckard: Extraterritoriale Wirkungen des deutschen Kartellrechts, Baden-Baden 1965.

Richardson, G. B.: Information and Investment, London 1960.

Riesman, David, Denney, Reuel und *Glazer, Nathan:* Die einsame Masse, Reinbek bei Hamburg 1958 (r-d-e- Bd. 72/73).

Robinson, Joan: Beggar-my-neighbour Remedies for Unemployment, abgedruckt in: Readings in the Theory of International Trade, Homewood, Illinois, 1950, S. 393–407.

dieselbe: The Economics of Imperfect Competition, Neudruck, London 1954.

Röper, Burkhardt: Die Zementindustrie in der EWG, Wirtschaftsdienst, Jg. 43, Heft 11 (November 1963), Beilage »Aktuelle Absatzwirtschaft«, S. I–VIII.

Röpke, Wilhelm: Gemeinsamer Markt und Freihandelszone, ORDO, Bd. 10 (1958), S. 31–62.

derselbe: Zwischenbilanz der europäischen Wirtschaftsintegration, ORDO, Bd. 11 (1959), S. 69–94.

derselbe: Artikel »Wettbewerb II«, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 12 (1964), S. 33 ff.

Rothschild, K. W.: Price Theory and Oligopoly, Economic Journal, Bd. 57 (1947), S. 299–320.

derselbe: Kleinstaat und Integration, Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 90 (1963 I), S. 239–275.

Rutsaert, Paul Albéric: L'integration des conjonctures économiques dans le Marché Commun, Louvain und Paris 1964.

Sannwald, Rolf und *Stohler, Jacques:* Wirtschaftliche Integration, 2. Auflage, Basel und Tübingen 1961.

Scheele, Erwin: Tarifpolitik und Standortstruktur, Göttingen, 1959.

Schneider, Erich: Preisbildung und Preispolitik unter Berücksichtigung der geographischen Verteilung von Erzeugern und Verbrauchern,

	Schmollers Jahrbuch, Bd. 58 (1934 I), abgedruckt in: *Erich Schneider*, Volkswirtschaft und Betriebswirtschaft, Tübingen 1964, S. 3–23.
derselbe:	Planung, Programmierung und Koordinierung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 93 (1964), S. 1–22.
Schumacher, Hermann:	Das Verfahren zur Durchführung der Artikel 85 und 86 des EWG-Vertrages, in: Kartelle und Monopole im modernen Recht Karlsruhe 1961, Bd. 1, S. 347–361.
Schumpeter, Joseph A.:	Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Auflage, München 1950.
Scitovsky, Tibor:	Economic Theory and Western European Integration, London 1958.
Séché, J. C.:	Les mesures d'encouragement à l'exportation, Revue de Science Financière, Bd. 54 (1962), S. 310–357.
Sennewald, Helmut:	Kartelle und vertikale Wettbewerbsbeschränkungen in Frankreich, Karlsruhe 1964.
Sheahan, John:	Promotion and Control of Industry in Postwar France, Cambridge, Mass., 1963.
Sich, R. L.:	Das britische Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und die europäische Integration, in: Das nationale Kartellrecht im Blickpunkt der europäischen Integration, Schriftenreihe der Europa-Union Deutschland, Heft 13, Düsseldorf o.J. (1963), S. 39–48.
Sievert, Olaf:	Außenwirtschaftliche Probleme steuerlicher Ausgleichsmaßnahmen für den internationalen Handel, Köln, Berlin, Bonn, München 1964.
derselbe und *Streit, Manfred:*	Entwicklungsaussichten der Saarwirtschaft im deutschen und westeuropäischen Wirtschaftsraum, Forschungsbericht des Instituts für europäische Wirtschaftspolitik der Universität des Saarlandes, Saarbrücken 1964.
Sölter, Arno:	Die EWG-Wettbewerbsregeln und der Integrationsvorgang, Wirtschaftsdienst, Jg. 41 (1961), S. 266–274.
Stackelberg, Heinrich von:	Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, 2. Auflage, Bern und Tübingen 1951.
Stegemann, Klaus:	Workable Competition nach zwanzig Jahren, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 9. Jahr (1964), S. 237–255.
derselbe:	Internationale Integration oligopolistischer Märkte in alternativen Wechselkurssystemen, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 121, Heft 3 (Juli 1965), S. 575-592.

Steindorff, Ernst: Das Wettbewerbsrecht der Europäischen Gemeinschaften und das nationale Recht, in: Kartelle und Monopole im modernen Recht, Karlsruhe 1961, Bd. 1, S. 157-189.

Stigler, George J. : A Theory of Delivered Price Systems, American Economic Review, Bd. 39 (1949), S. 1143–1159.

derselbe: A Theory of Oligopoly, Journal of Political Economy, Bd. 72 (1964), S. 44–61.

Stocking, George W. und *Watkins, Myron W.:* Cartels in Action, New York 1946.

Streeten, Paul: Economic Integration, 2. Auflage, Leyden 1964.

Stützel, Wolfgang: Freihandel und nationale Wirtschaftspolitik, Europa Archiv, Jg. 13 (1958), S. 10719–28.

Swann, D. und *McLachlan, D. L.:* Programming and Competition in the European Communities, Economic Journal, Bd. 74 (1964), S. 85–100.

Tschierschky, S.: Internationale Kartelle und europäische Zollunion, in: Europäische Zollunion, Hrsg. *H. Heiman*, Berlin 1926, S. 222–235.

Ulmer, Eugen: Das Recht des unlauteren Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt, Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Auslands- und internationaler Teil, Juni 1962, S. 273–283.

Urff, Winfried von: Marktstrukturgesetz oder Agrarmarktfonds?, Wirtschaftsdienst, Jg. 45, Heft 3 (März 1965), S. 123–132.

Uri, Pierre: Harmonisations des politiques et fonctionnement du marché Revue Economique, Bd. 9 (1958), S. 169-187.

Verloren van Themaat, P.: Gedanken zur Wettbewerbspolitik im Gemeinsamen Markt, Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 13 (1963), S. 555–565.

Vining, Rutledge: The Region as a Concept in Business Cycle Analysis, Econometrica, Bd. 14 (1946), S. 201-218.

Weber, Wilhelm unter Mitwirkung von *H. G. Ruppe:* Wettbewerbsrechtliche Probleme der Europäischen Integration, Wien 1964.

Wiel, Paul: Agglomeriations- und Dezentralisationstendenzen der nordrhein-westfälischen Wirtschaft seit der Vorkriegszeit, Köln und Opladen 1962.

Wilcox, Clair: Public Policies toward Business, Chicago und Homewood, Illinois, 1955.

Zigan, Herbert: Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsverfassung in der EWG aus der Sicht der Unternehmer, in: Möglichkeiten und Wege zu einer europäischen Wirtschaftsverfassung (Internationale Tagung der Sozialakademie Dortmund), Berlin 1964, S. 161–176.

II. Berichte internationaler Behörden und anderer Institutionen

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr: Stand und Entwicklung der bayerischen Energiewirtschaft, München 1964.

Benelux Economische Unie: Conjunctuurrapport 1963/64, hrsg. v. Raad van de Economische Unie, Brüssel 1963.

Bundeskartellamt: Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1961, Bundestags-Drucksache IV/378, Bonn, den 30. April 1962.

Bundeskartellamt: Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1962, Bundestags-Drucksache IV/1220, Bonn, den 30. April 1963.

Bundeskartellamt: Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1963, Bundestags-Drucksache IV/2370, Bonn, den 19. Juni 1964.

Bundeskartellamt: Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1964, Bundestags-Drucksache IV/3752, Bonn, den 16. Juli 1965.

Bundesregierung: Bericht über Änderungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Bundestags-Drucksache IV/617, Bonn, den 22. August 1962.

Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI): Die deutsche Industrie im Gemeinsamen Markt. Bericht über die bisherigen Auswirkungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – 1958 bis 1963 – Köln 1964.

Centraal Planbureau: Centraal Economisch Plan 1964, Den Haag 1964.

Economic Commission for Europe (ECE): Economic Survey of Europe in 1956, Genf 1957.

Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl: EGKS 1952–1962. Ergebnisse, Grenzen, Perspektiven, Luxemburg 1963 (auch: »Wagenführ-Bericht«).

EGKS: 11.-13. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, Luxemburg 1963–1965.

EGKS: Die Politik der Hohen Behörde bei Kartellen und Zusammenschlüssen, Bulletin, der EGKS Nr. 47 (April 1964).

Europäisches Parlament: Bericht im Namen des Wirtschafts- und Finanzausschusses über eine Empfehlung der EWG-Kommission an den Rat (Dok. 73) zu einer mittelfristigen Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft (Berichterstatter: Hans Dichgans), Sitzungsdokumente 1963/1964, Dokument 115 v. 14. Januar 1964.

Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG): Verzeichnis der gemeinsamen Organisationen, die in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von den Industrie-, Handwerks- und Handelsverbänden der sechs Länder geschaffen wurden, Brüssel 1960.

EWG: Europäische Konferenz »Technischer Fortschritt und Gemeinsamer Markt«, Arbeitsgruppe Wettbewerb (Berichterstatter: F. Vito), Dokument V/4654/60-D, Brüssel, Dezember 1960.

EWG: Die währungspolitischen Instrumentarien in den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Brüssel 1962.

EWG: Bericht des Steuer- und Finanzausschusses, Brüssel 1962 (auch: »Neumark-Bericht«).

EWG: Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel Oktober 1962.

EWG: 4.–7. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, Brüssel 1961–1964.

EWG: Sechster Jahresbericht über die Tätigkeit des Währungsausschusses, Brüssel 1964.

EWG: Die Wettbewerbspolitik als Teil der Wirtschaftspolitik im Gemeinsamen Markt, Rede von Hans von der Groeben, Mitglied der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, vor dem Europäischen Parlament in Straßburg am 16. Juni 1965.

Europa-Union Deutschland: Das nationale Kartellrecht im Blickpunkt der europäischen Integration, Vorträge und Diskussionsbeiträge einer Informationstagung der Europa-Union Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. vom 14. bis 15. November 1962 in Düsseldorf, Schriftenreihe der Europa-Union Deutschland, Heft 13, Düsseldorf o.J. (1963).

IFO-Institut für Wirtschaftsforschung: Preisbindungen in der westdeutschen Wirtschaft. 2 Bände, München 1962.

Industrie- und Handelskammer Hannover: Jahresbericht 1964 der Industrie- und Handelskammer zu Hannover, Hannover 1965.

Internationales Arbeitsamt: Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, Genf 1956 (auch: »Ohlin-Bericht«).

Landesregierung Schleswig-Holstein: Die Wirtschaft Schleswig-Holsteins in der europäischen Integration, Kiel 1963.

The Monopolies and Restrictive Practices Commission: Collective Discrimination: A Report on Exclusive Dealing, Collective Boycotts, Aggregated Rebates and other Discriminatory Trade Practices, London 1955.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1964/65. Stabiles Geld – Stetiges Wachstum, Stuttgart und Mainz 1965.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium: Gutachten vom 23. Juni 1962 über die »Reform des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen«, Bundestags-Drucksache IV/617, Bonn, den 22. August 1962, S. 88–98.

III. Gesetzessammlungen und Kommentare

Biedenkopf, Kurt H. und *Steindorff, Ernst:* Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Textausgabe mit Verweisungen, weiteren Gesetzen und Materialien, Heidelberg 1957.

Deringer, Arved: Das Wettbewerbsrecht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zu den EWG-Wettbewerbsregeln (Art. 85–94) nebst Durchführungs-Verordnungen und -Richtlinien, Fortsetzungswerk in Loseblattform der Zeitschrift Wirtschaft

und Wettbewerb, Düsseldorf ab 1962 (Zitierweise: *Deringer*, WuW/EWG-Wettbewerbsrecht).

Gamm, Otto-Friedrich von: Das Kartellrecht im EWG-Bereich, Köln, Berlin, München, Bonn 1961.

von der Groeben, Hans u. *von Boeckh, Hans* (Hrsg.): Handbuch für Europäische Wirtschaft, Fortsetzungswerk in Loseblattform, Baden-Baden, Bonn.

Kooperationsfibel des Bundesministers für Wirtschaft (Zwischenbetriebliche Zusammenarbeit im Rahmen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen) mit Erläuterungen und Vertragsbeispielen von Werner Benisch, herausgegeben vom Bundesverband der Deutschen Industrie, Bergisch Gladbach 1964.

Müller-Henneberg, Hans und *Schwartz, Gustav* (Hrsg.): Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und Europäisches Kartellrecht, Gemeinschaftskommentar, Köln, Berlin, Bonn, 2. Auflage, München 1963 (Zitierweise: *Bartholomeyczik* (usw.) in Gemeinschaftskommentar).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): Guide to Legislation on Restrictive Business Practices, Fortsetzungswerk in Loseblattform, Paris.

OECD: Restrictive Business Practices. Comparative Summary of Legislation in Europe and North America, Paris 1964.

Wirtschaft und Wettbewerb: Entscheidungssammlung zum Kartellrecht, Hrsg. *H. Würdinger*, u.a., Fortsetzungswerk in Loseblattform der Zeitschrift Wirtschaft und Wettbewerb, Düsseldorf (Zitierweise: WuW/E BGH 26, WuW/E BWM 17 usw.).

Wohlfarth, Ernst, Everling, Ulrich, Glaesner, Hans Joachim und *Sprung, Rudolf.:* Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag, Berlin und Frankfurt a.M. 1960.

Autorenregister

Abbott, L. 24, 40
Adams, W. 146
Adelman, M. A. 53 f., 73
Agnelli, G. 122
Altmann, R. 92

Balassa, B. 11, 75
Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr 124
Benelux Economische Unie 104
Benisch, W. 28
Bennecke, P. 99
Borchardt, K. 20 f., 26, 105, 133, 147
Bourguinat, H. 47
Brestel, H. 122
Böventer, E. v. 40
Brems, H. 20, 55
Brown, W. H. 133
Bundeskartellamt 27–29, 32, 56, 63
Bundesminister für Wirtschaft 28, 55, 65, 71 f., 87
Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) 17 f., 28
Burgbacher, F. 91

Chamberlin, E. H. 21, 40 f.
Clark, J. M. 16, 20–26, 39, 70 f., 78, 83, 84
Clément, A. 30 f.
Courthéoux, J.-P. 113

Denney, R. 85
Deringer, A. 36, 56, 68, 73
Dichgans, H. 120
Dirlam, J. B. 146
Downie, J. 25
Downs, A. 93

Economic Commission for Europe (ECE) 47
Edwards, C. D. 66
Eucken, W. 26, 87–89
Everling, U. 34, 93, 96 f., 108, 115 f.
EWG-Kommission 13 f., 61, 79, 90, 109–119, 126 f.

Fack, F. U. 63, 67, 75
Fellner, W. 77
Fikentscher, W. 20 f., 26, 147
Franzen, H. 54

Gabriel, S. L. 27 f., 54
Gamm, O.-F. v. 31
Gammelgard, S. 37
Giersch, H. 16, 47, 100, 118, 146
Glaesner, H.-J. 110
Glazer, N. 85
Gleiss, A. 77
Gressmann, H. 92
Günther, E. 26 f., 30 f., 35, 61, 65 f., 73
Gutenberg, E. 26

Haberler, G. 94
Hansmeyer, K.-H. 101, 111 f.
Hax, H. 54
Hayek, F. A. v. 25
Heuss, E. 151

Hohe Behörde der Montanunion 60, 71 f., 123
Hoppmann, E. 64, 66
Hotelling, H. 40

Jerusalem, A. 45, 58
Jevons, W. S. 38
Jürgensen, H. 12 f., 47, 113, 151

Kiersch, G. 62
Kindleberger, C. P. 83
Klamm, R. 122
Kleps, K. 123, 139
Kronstein, H. 80

Lamfalussy, A. 103
Lampert, H. 81
Lauschmann, E. 114 f.
Liefmann, R. 37, 39
Liefmann-Keil, E. 46
Lohmann, M. 57
Lösch, A. 40, 47 f., 128
Lutz, F. A. 20 f., 24

Machlup, F. 41–43, 140
Markert, K. 35
Markham, J. W. 42
McLachlan, D. L. 118, 120 f.
Massel, M. S. 32
Meade, J. E. 15, 146
Mestmäcker, E.-J. 27, 54, 56, 139
Mill, J. S. 147
Möller, H. 23, 43 f., 118
Monopolies and Restrictive Practices Commission 57
Müller-Henneberg, H. 53

Needham, D. 43, 57 f., 135
Neff, P. 128
Neumark-Ausschuß 12, 98, 127
Niveau, M. 119

OECD 31, 70
Ohlin-Bericht 14
Ott, A. E. 41

Predöhl, A. 12 f., 47, 151

Rehbinder, E. 35, 68
Richardson, G. B. 25
Riesman, D. 85
Robertson, D. H. 102
Robinson, E. A. G. 41
Robinson, J. 41, 95
Röper, B. 67
Röpke, W. 147, 149–151
Rothschild, K. W. 23, 92
Rutsaert, P. A. 128

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 130
Schleswig-Holsteinische Landesregierung 104
Schmidt, I. 27
Schneider, E. 28, 40
Schumacher, H. 33, 35 f.
Schumpeter, J. A. 93, 106
Schwartz, G. 53
Scitovsky, T. 11, 75, 147–149
Séché, J. C. 119
Sennewald, H. 32
Sheahan, J. 83
Sich, R. L. 30
Sievert, O. 14 f., 49, 101, 103 f.
Sölter, A. 32, 36
Sporn, P. 123
Sprung, R. 14
Stackelberg, H. v. 38
Stegemann, K. 20, 127, 135
Steindorff, E. 35
Stigler, G. J. 42 f., 56, 135 f.
Stolze, D. 92
Streeten, P. 101 f.
Streit, M. 49, 101, 103 f.
Stützel, W. 127
Swann, D. 118, 120 f.

Tinbergen, J. 146
Tschierschky, S. 38

Urff, W. v. 111

Verloren van Themaat, P. 37, 64
Viner, J. 146
Vining, R. 128
Vito, F. 18

Wagenführ-Bericht 67, 78, 91, 99, 121, 135, 143–145
Weber, W. 147
Weisenfeld, E. 104
Wessels, T. 91
Wiel, P. 48
Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium 36

Zigan, H. 17

Sachregister

Absprachen, *s. Kartellformen*
Abwehrkartelle 19, 29, 58, 63–70, 81, 87, 134 f.
Agrarpolitik 13, 67, 96, 110–112
Ausschließlichkeitsverträge 55, 57, 61
Außenseiterkonkurrenz 38 f., 56–59, 62, 79, 85, 121, 145
Autarkiebestrebungen 94, 100
Automobilindustrie 122

Bayern 123 f.
Beschäftigungskonkurrenz 100
Bestimmungslandprinzip 97
binnenmarktähnliche Verhältnisse 12, 79–81, 90, 148 f.
brain drain 102 f.
Branchenstrukturpolitik 101–105, 115–124
Bundesrepublik Deutschland
— Energiepolitik 123 f.
— Kartellpolitik 6, 26–29, 56, 59, 63–68, 71 f., 86 f.
— Konjunkturpolitik 130

chain oligopoly *s. Kettenwettbewerb*

Direktinvestitionen 81, 121–123
Diskriminierungsverbote 23, 45, 54, 62, 64, 71–73, 139
diversities 21, 70 f., 78 f., 141
Drittländer-Konkurrenz 69, 109 f., 121 f. 145
Dumping 64, 96 f., 144

EFTA 37, 99, 151 f.
EGKS *s. Montanunion*
Energiepolitik 122–124, 143
ENI 124
Entwicklungsvorsprung eines Landes 17, 102–105, 117
exportgetriebenes Wachstum 102 f.

Finanzpolitik 12, 92 f., 101, 111 f.
Frachtabsorption, systematische 137–140
Frachtgrundlagensystem 19, 23, 54–59
— Abwehrfunktion 46, 57 f., 142
— Kontrollfunktion 43–46, 142
— Ventilfunktion 46, 59, 135–143
Frankreich
— als Entwicklungsführer 104
— Energiepolitik 123
— Kartellpolitik 32, 75
— Konjunkturpolitik 130
— Wirtschaftsplanung 118 f.

Gleichschrittspostulat 127
Grenzöde 47
Großbritannien
— Kartellpolitik 70, 75
— Kernenergie 123
— Wachstum 75, 103
Grundig-Consten-Entscheidung 61
Grundsatz der Vertragstreue im EWG-Vertrag 65, 96
Gruppenwettbewerb
— nationaler Kartelle 28 f., 52, 61–74, 79

— staatlich induzierter 19, 71, 81 f., 84–87, 134, 137 f.

Handelsablenkung 47
Handelsbeziehungen, eingespielte 49, 128
Handelshemmnisse *s. Protektionismus*
Handelspolitik gegenüber Drittländern 80, 108–110
Harmonisierungsminimum als Vorbedingung für die Öffnung der Märkte 14 f., 76, 85, 90, 94–99, 108–114, *s. auch institutionelle Integration*
Harmonisierungspostulate im EWG-Vertrag 30 f., 91, 95 f., 99, 108–112, 126
Harmonisierungswiderstände 90–93, 108 f., 129

Industriekurier 65, 134
Integration, funktionelle und institutionelle 11–14, 81, 90, 148–152
Integrationstheorie, statische und dynamische 11–15, 83 f., 146 f.
internationale Kartelle 37 f., 82 f., 69
Interventionismus 85, 88, 149–151
Italien 124, 130

Kartellformen 17, 38, 44, 53–59, 63–67 135
Kartellpolitik 19, 78 f., 82, 87
— der EWG-Kommission 33–38, 63 f., 68 f., 73–76
— der Hohen Behörde der Montanunion, 60, 67, 71 f., 138 f., 142
— der nationalen Instanzen 28 f., 30–38, 63–76, 86 f.
Kernenergie 123
Kerngebiet, industrielles 47 f.
Kettenwettbewerb 20–22, 40–49, 86, 132
Kollektivimpulse *s. Gruppenwettbewerb*
Konkurrenz um Arbeitskräfte 102–104
konjunkturelle Phasenverschiebungen 17, 19, 84, 88, 125–136
Konstanz der Wirtschaftspolitik 87–89
Konzentration 80 f., 88 f., 150
Kooperationsfibel 28, 55, 65, 71 f., 87
Landwirtschaft *s. Agrarpolitik*
Lohnpolitik 80, 148 f.

Marktstrukturfonds 67, 111
mittelfristige Wirtschaftspolitik 118–120
Mittelstandsempfehlung 65
Mobilität der Produktionsfaktoren 15, 102–104
Montanunion
— Angleichungsrecht 139–145
— Diskriminierungsverbot 71 f., 139
— Frachtgrundlagensystem 45, 58, 138–143
— Investitionslenkung 121, 141
— Kartellverbot 60, 67, 138 f.
— Kohlemarkt 123, 143
— Stahlmarkt 135, 143–146
— Subventionsverbot 99
Moselkanalisierung 113

Niederlande 104, 131

offene Preise 45, 53 f., 56
Oligopolfriede
— Sicherung 17–19, 21, 38, 42, 45, 51–63, 80 f., 87, 135–143
— spontane Koordination 23–25, 77 f.
— zwischen nationalen Gruppen 52, 61–73
Organisationszwang
— im Kartell 54 f., 60, 78
— in der EWG 96
organisierte Konkurrenz-Preisbildung 46
Orientierungsplanung 55, 62, 93, 117–123, 141

Patentpools 55, 57
Patentschutz 23
performance tests 27 f.
Pioniergewinne 21 f., 24

Preisangleichungen im Frachtgrundlagensystem 137–145
Preisbindung, vertikale 17, 54, 58 f., 61, 74, 81
Preisdifferenzierung, systematische 57 f., 64, 73
s. auch Frachtgrundlagensystem
Preisführerschaft 42, 46, 66, 80 f., 85
Preiskampf 44, 66
Protektionismus 14, 47–50, 94–98
— administrativer 14 f., 112 f.
— und nationale Kartelle 37 f., 69, 75

Re-Export- und Re-Importverbote 17, 61
Regionalpolitik 48, 104, 114–116
ruinöse Konkurrenz 45, 64

Saarland 49, 104, 124
Schleswig-Holstein 104
Schutzklauseln im EWG-Vertrag 96–98, 109–111, 126
Second-best-Probleme 16, 28, 83, 89
Solidarität der Unternehmen im Gemeinsamen Markt 18, 56, 79–81, 85 f., 131
Sozialpolitik 13, 112
Staatshandelsländer 109
Stahlkartelle, internationale 62, 139
Steuergrenzen 14, 49, 97
steuerliche Ausgleichsmaßnahmen 14, 97
Stimmenmaximierung 93, 103, 129
Strukturpolitik
— gemeinsame 106, 108–114
— konkurrierende 17, 101–107, 112–124
subgroups 42 f.
Substitutionslücken, räumliche 41, 46–49
Subventionen 15, 84 f., 96–99, 101, 111 f. 114–117
Syndikate *s. Kartellformen*

technischer Fortschritt 16, 83, 133

Überfremdung 81
Umwegeinfuhren 97, 109 f.
Ungewißheit 22, 118, 134
Unternehmer
— außen-geleiteter 85
— dynamischer 21 f., 24 f.
USA
— Antitrustpolitik 32, 43, 64
— Kernenergie 123
— Konjunkturunterschiede 128
— Stahlindustrie 146

Ventilfunktion
— des Frachtgrundlagensystems 135–143
— der Schutzklauseln im EWG-Vertrag 98
Verbände 16–18, 80 f., 106, 120
Verkehrspolitik 112 f.
Verkehrsverlagerungen 97, 109 f.
Verteidigungsstrategien nationaler Kartelle 19, 33, 38 f., 41, 51–76, 86 f., 134 f.
Verzerrungen der Marktdaten *s. Wettbewerbsverfälschungen*

Wachstumsindustrien 101–104
Wachstumskonkurrenz der Staaten 19, 75, 85, 90, 93, 99–107, 121–124, 151
Wanderung der Produktionsfaktoren 15, 102–104
Wechselkursänderungen 97, 127, 135
wechselnde Durchdringung der Märkte 131–134, 140, 144
Wettbewerb
— als Prozeß 16 f., 21–28, 41 f., 58–60, 105, 131–134
— Modell der vollkommenen Konkurrenz 20, 23–27, 43 f., 89
— ruinöser 45, 64
— unlauterer 54
Wettbewerbsbeschränkungen *s. Kartellformen*
Wettbewerbskonzeption, statische und dynamische 20–28
Wettbewerbspolitik *s. Kartellpolitik*

Wettbewerbsregeln der Verbände 54, 71 f.
Wettbewerbsverfälschungen 15–17, 31–34, 61, 72, 76, 83 f., 87, 96, 134, 147
wohlfahrtsökonomisches Optimum 15 f., 31, 83–85
Ziele
— der Wachstumspolitik 100 f.
— der Wettbewerbspolitik 16
Zielkonflikte 18, 83 f., 147
Zwei-Schranken-Theorie 6, 35

SCHRIFTENREIHE

ANNALES UNIVERSITATIS SARAVIENSIS

RECHTS- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHE ABTEILUNG

Heft 1 *Prof. Dr. Ignaz Seidl-Hohenveldern*

Investitionen in Entwicklungsländern und das Völkerrecht

mit einer Bibliographie über Staatseingriffe in ausländisches Privateigentum

1963, 14,8×21 cm, 141 Seiten, Broschur, 16,80 DM

Heft 2 *Dr. Hans-Werner Osthoff*

Gegenwartsprobleme der Unternehmenspolitik

1963, 14,8×21 cm, 69 Seiten, Broschur, 8,80 DM

Heft 3 *Dr. Wilhelm Leiner*

Arbeitsbewertung und Marktlohn

1963, 14,8×21 cm, 219 Seiten, Broschur, 24,80 DM

Heft 4 *Dr. Peter P. Böhm*

Rechtsfragen der Beamtenausbildung

unter besonderer Berücksichtigung des höheren Bibliotheksdienstes

1963, 14,8×21 cm, 131 Seiten, Broschur, 15,30 DM

Heft 5 *Dr. Gerd John*

Die Bewertung von Grund und Boden und Gebäuden in der Steuerbilanz

Eine kritische Analyse vom Standpunkt der betriebswirtschaftlichen Steuerlehre

1964, 14,8×21 cm, 303 Seiten, Broschur, 28,— DM

Heft 6 *Dr. Dieter Wolfram*

Die Assoziierung überseeischer Gebiete an die EWG

Eine Untersuchung der völkerrechtlichen Problematik

1964, 14,8×21 cm, 140 Seiten, Broschur, 13,50 DM

Heft 7 *Dr. Rudolf Piepenbrock*

Der Gedanke eines Wirtschaftsrechts in der neuzeitlichen Literatur bis zum ersten Weltkrieg

1964, 14,8×21 cm, 260 Seiten, Broschur, 24,40 DM

Heft 8 *Dr. Ludwig Engstler*

Die territoriale Bindung von Kulturgütern im Rahmen des Völkerrechts

1964, 14,8×21 cm, 301 Seiten, Broschur, 28,50 DM

SCHRIFTENREIHE

ANNALES UNIVERSITATIS SARAVIENSIS

RECHTS- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHE ABTEILUNG

Heft 9 *Dr. Olaf Sievert*

Außenwirtschaftliche Probleme steuerlicher Ausgleichsmaßnahmen für den internationalen Handel

1964, 14,8×21 cm, 159 Seiten, Broschur, 15,— DM

Heft 10 *Prof. Dr. Hans F. Zacher*

Freiheit und Gleichheit in der Wohlfahrtspflege

Rechtsgutachten betreffend die Verfassungsmäßigkeit der Regelung des Verhältnisses zwischen »öffentlicher« und »freier« Wohlfahrtspflege durch das Bundessozialhilfegesetz und das Gesetz für Jugendwohlfahrt

1964, 14,8×21 cm, 142 Seiten, Broschur, 13,50 DM

Heft 11 *Prof. Dr. Hans-Jacob Krümmel*

Bankzinsen

Untersuchungen über die Preispolitik von Universalbanken

1964, 14,8×21 cm, 352 Seiten, Broschur, 33,— DM

Heft 12 *Dr. Hubertus Müller-Groeling*

Maximierung des sozialen Gesamtnutzens und Einkommensgleichheit

1965, 14,8×21 cm, 151 Seiten, Leinen, 18,50 DM, Broschur, 14,50 DM

Heft 13 *Dipl.-Kfm. Christof Haas*

Unsicherheit und Risiko in der Preisbildung

1965, 14,8×21 cm, 147 Seiten, Leinen, 17,50 DM, Broschur, 15,— DM

Heft 14 *Dr. Tycho Seitz*

Preisführerschaft im Oligopol

1965, 14,8×21 cm, 256 Seiten, Leinen, 28,— DM, Borschur, 24,— DM

Heft 15 *Prof. Dr. Léontin Jean Constantinesco*

Der Unterhaltsanspruch der geschiedenen Ehegatten im französischen Recht

1965, 14,8×21 cm, 104 Seiten, Leinen, 12,50 DM, Broschur, 9,75 DM

Heft 16 *Dr. Hans Kurz*

Die Volkssouveränität und Volksrepräsentation

1965, 14,8×21 cm, 344 Seiten, Leinen, 36,75 DM, Broschur, 32,25 DM

SCHRIFTENREIHE

ANNALES UNIVERSITATIS SARAVIENSIS

RECHTS- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHE ABTEILUNG

Heft 17 *Prof. Dr. Herbert Hax*

Die Koordination von Entscheidungen

Ein Beitrag zur betriebswirtschaftlichen Organisationslehre

1965, 14,8×21 cm, 268 Seiten, Leinen, 27,75 DM, Broschur, 24,75 DM

Heft 18 *Dr. Maria Dirks*

Das Landrecht des Kurfürstentums Trier

Seine Geschichte und seine Stellung in der Rechtsgeschichte

1965, 14,8×21 cm, 114 Seiten, Leinen, 15,— DM, Broschur, 12,50 DM

Heft 19 *Dr. Richard Bellon*

Anwendungsbereich und Wirksamkeit der bestimmten Jugendstrafe

Untersuchung an 180 Häftlingen der Jugendstrafanstalt Saarbrücken

1966, 14,8×21 cm, 227 Seiten, Leinen, 24,— DM, Broschur, 21,50 DM

Heft 20 *Dr. Wolfram Eckstein*

Betriebswirtschaftliche Kriterien zur Beurteilung von Rationalisierungskartellen

1966, 14,8×21 cm, 224 Seiten, Leinen, 23,50 DM, Broschur, 19,80 DM

Heft 21 *Dr. Klaus Stegemann*

Wettbewerb und Harmonisierung im gemeinsamen Markt

1966, 14,8 ×21 cm, 171 Seiten, Leinen, 22,50 DM,
Broschur, 20,— DM

In Vorbereitung

Heft 22 *Prof. Dr. Arthur Kaufmann*

Schuld und Strafe

1966, 14,8×21 cm, ca. 300 Seiten, Leinen, ca. 35,— DM,
Broschur, ca. 31,50 DM

Heft 23 *Dr. Walter Ferner*

Modelle zur Programmplanung im Absatzbereich industrieller Betriebe

1966, 14,8×21 cm, 220 Seiten, Leinen, ca. 23,50 DM, Broschur, ca. 27,- DM